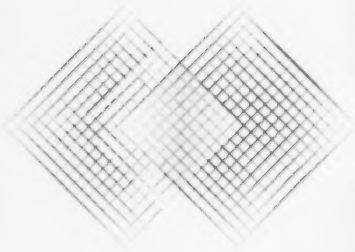
Office of the Commissioner of Official Languages
Commissariat aux langues officielles

Audit

of Services to the Public at Highway Border Crossings of the Canada Border Services Agency



106-01548/

To reach the Office of the Commissioner of Official Languages, dial toll-free 1 877 996-6368.
www.ocol-clo.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2005
Cat. No.: SF31-80/2005
ISBN: 0-662-69394-9
OCOL-CLO IE006-11-2005

For a listing of any errors or omissions in this publication found subsequent to printing, please visit our Web site at www.ocol-clo.gc.ca.

HIGHLIGHTS

As a new department under the *Financial Administration Act*, the Canada Border Services Agency (CBSA) is under the obligation to comply with the *Official Languages Act* and the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations*. The CBSA operates 119 highway border crossings in Canada, just over half of which are designated bilingual under the Act and the Regulations. At many of these crossings, the Agency provides services 24 hours a day, 7 days a week.

Methodology

The Office of the Commissioner of Official Languages conducted an audit of the CBSA between February 2005 and June 2005, to assess whether the Agency offers satisfactory customs services to clients in the official language of their choice at bilingual border crossings. The audit did not include activities related to immigration and food inspection. We specifically studied managers' commitment to providing services in both official languages. We also analysed existing systems and procedures that deal with the promotion and supervision of the provision of services in both official languages, and we evaluated the services provided at 17 border crossings designated bilingual.

In undertaking this audit, we took several factors into account. Among these were the fact that the CBSA manages bilingual border crossings from coast to coast in Canada, and that every year we receive complaints from clients who have difficulty obtaining satisfactory service in the language of their choice. Although the total number of complaints has decreased, their recurrent nature has led us to believe that a detailed study could lead to recommendations that would help improve service delivery at border crossings.

Observations

With regard to management, our audit revealed that managers are committed to offering services in both official languages at designated bilingual border crossings. The CBSA has established an official languages group and has appointed official languages co-ordinators at each of its eight regional offices. Positive practices have also been adopted at border crossings in Southern Ontario to respond to the Commissioner's recommendations following repeated complaints over more than two decades.

However, our assessment indicated that the CBSA has no official languages policies or guidelines that are specific to its activities, no official languages action plan, and no language signage standards. The Agency should convey its requirements for service delivery to its employees across Canada more clearly and provide language training aimed at, and easily accessible to, border services officers. To date, the Agency has not established a formal mechanism to assess the number of bilingual positions required to respond to public demand at each designated bilingual border crossing, nor has it adopted mechanisms to evaluate service quality. Specifically, the CBSA should be more sensitive to official languages and make greater efforts to respond to its obligations. Since the events of September 11, 2001, Canadians may be hesitant to exercise their language rights in the context of strengthened security measures.

With regard to front-line bilingual services, site audits showed variable results among the border crossings visited. We found that three times out of four, staff at border crossings could provide satisfactory service in person in the language of the linguistic minority. In New Brunswick and Quebec the results were good, while elsewhere they varied widely. Overall, only 41% of border services officers at posts identified as bilingual made an active direct offer to us at primary inspection. During our telephone audits, 76% of respondents made an active offer. The Agency should establish formal mechanisms to assess and monitor compliance with language of service requirements at border crossings. It should ensure that it takes formal, rather than informal, measures to correct all the deficiencies that were identified.

Recommendations

The Commissioner has made 12 recommendations with a view to helping the CBSA improve delivery of the full range of services that it is required to offer in both official languages at designated bilingual border crossings, in accordance with Part IV of the Act and the Regulations. The recommendations made apply not just to customs but to immigration and food inspection as well, as the three functions are now the responsibility of a single position: the border services officers.

The Agency should improve the management of its official languages program by establishing, among other things, a policy, an action plan, and adequate monitoring mechanisms. At border crossings, it should assess and strengthen its bilingual capability and take the necessary measures to improve the active offer of service in both languages. Senior management should demonstrate more leadership by integrating the concept of linguistic duality into the CBSA's mission and values

statement, by ensuring that management committee meetings include regular discussions on the delivery of bilingual services, and by properly assessing the performance of senior and middle managers with regard to official languages.

We are satisfied with CBSA's action plan for implementing 7 of the 12 recommendations. However, the measures proposed to implement recommendations 5, 7, 8, 9, 12 are only partially satisfactory. Some deadlines will come too late and some of the measures are incomplete. In order to make reasonable progress, the Agency will have to undertake, as soon as possible, concrete and more aggressive actions.

TABLE OF CONTENTS

HIGHLIGHTS i

INTRODUCTION 2

- **Organizational profile** 2
- **Background** 3
- **Legal, regulatory and administrative framework** 3
- **Purpose of the audit** 4

METHODOLOGY 5

AUDIT RESULTS 6

- **Official languages at the CBSA** 6
  - Official languages policy 6
  - Official languages action plan 7
  - Official languages group 7
  - Operations 9
- **Communication of language of service requirements** 9
  - Information to employees 9
  - Language training 11
- **Active offer and provision of services** 12
  - Bilingual signs and documentation 12
  - Bilingual service signage 12
  - Active offer in person and on the telephone 15
  - Respect for choice of language 18
  - Specific situation in Ontario 22
- **Leadership and management of services to the public** 23
  - Monitoring mechanisms 23
  - Leadership 24
  - Performance management of senior managers 25
  - Performance management reports for managers and employees 26

CONCLUSION 27

APPENDIX A List of recommendations, CBSA's action plan and our responses 28

Appendix B Audit objectives and criteria 40

Appendix C Organization chart 42

INTRODUCTION

Organizational profile

The Canada Border Services Agency (CBSA) was created as a department on December 12, 2003. It brings together the major players involved in facilitating legitimate cross-border traffic while intercepting people and goods that might pose a threat to Canada. The role of the CBSA is to manage the border, administering more than 90 federal acts regulating international trade and travel, as well as international agreements and conventions.

Border services are essential services in today's world, and the CBSA is the first line of defence in managing the movement of people and goods entering and leaving Canada. Its mission is "to ensure the security and prosperity of Canada by managing the access of people and goods to and from Canada."

The Agency provides services at 1,369 points in Canada and 39 strategic locations abroad. It operates in a real-time environment and provides services in airports, ports and 119 highway border crossings throughout Canada, just over half of which are designated bilingual. At many border crossings, the CBSA provides services 24 hours a day, 7 days a week. Its workforce of approximately 12,000 persons serves some 170,000 commercial importers and more than 92 million travellers every year. Over 70 million of these are highway travellers. The Agency's budget for these programs in 2004–2005 was $1.2 billion. Over 90% of this amount was devoted to the provision or direct support of front-line services.

The President of the CBSA reports directly to the Deputy Prime Minister and Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. The Agency comprises seven branches: Strategy and Coordination; Admissibility; Law Enforcement; Innovation, Science and Technology; Operations; Human Resources; and Comptrollership.

The Operations Branch is the largest and most visible branch—the face of the CBSA at the border. Its activities are organized throughout Canada into eight regions: Atlantic, Quebec, Northern Ontario, Greater Toronto, Windsor/St. Clair, Niagara/Fort Erie, Prairies and Pacific.

Background

Since December 2003, the CBSA has integrated functions previously spread among three organizations: the Customs program from the former Canada Customs and Revenue Agency, and parts of the Appeals Branch and the Compliance Programs Branch supporting customs; the Intelligence, Interdiction and Enforcement programs from Citizenship and Immigration Canada; and the Import Inspection at Ports of Entry program from the Canadian Food Inspection Agency. All these relate to essential areas of border management. According to the Agency, centralizing the majority of these functions in one organization means that services can be provided more effectively, thus increasing the Government of Canada's ability to protect Canadians. At the time of conducting this audit, the CBSA stated that it is still in a transition period.

Legal, regulatory and administrative framework

The objective of Canada's *Official Languages Act* is to ensure respect for English and French as the official languages of Canada, their equality of status, and equal rights and privileges as to their use in all federal institutions. The Act guarantees the right of the public to communicate with and receive available services from federal institutions in either official language. This obligation applies to the head or central office of federal institutions and to offices where there is a significant demand for the use of English or French. The Act applies to all federal institutions, including the CBSA.

The Agency is responsible for taking the necessary measures to comply with its obligations under the *Official Languages Act* and related Regulations, and to implement the policies in the context of its own mandate.

Under the Act and the Regulations, some 60 border crossings across Canada are designated bilingual according to the following specific circumstances defined in the Regulations:

> Article 6 (1) (d): "the office or facility provides services other than immigration services and is located at a place of entry into Canada, other than an airport or a ferry terminal, in a province in which the English or French linguistic minority population is equal to at least 5 per cent of the total population in the province, and at that office or facility over a year at least 5 per cent of the demand from the public for services is in that language".
>
> Article 6 (2) (c): "the office or facility provides services other than immigration services and is located at a place of entry into Canada, other than an airport or ferry terminal, in a province in which the English or French linguistic minority population is equal to at least 5 per cent of the total population in the province, and at that place of entry at least 500,000 persons come into Canada in a year".

Purpose of the audit

Although the CBSA has several responsibilities under the Act, the audit focussed essentially on services to the public at border crossings under Part IV of the *Official Languages Act*. This audit dealt exclusively with customs functions at highway border crossings; thus, it did not include immigration and food inspection functions, or sea and air entry points. That said, the recommendations made apply not just to customs but to immigration and food inspection as well, as the three functions are now the responsibility of a single position: the border services officer.

METHODOLOGY

The CBSA was informed on August 6, 2004, that this audit would be conducted. In February 2005, we presented the audit objectives, criteria and process to members of the CBSA Management Committee. The audit was conducted between February 2005 and June 2005, at the Agency headquarters and 17 highway border crossings with the obligation to provide services in both official languages. We made two visits to the Maritimes, four to Quebec, seven to Ontario and one visit at each of the designated bilingual highway border crossings in Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia. These audits covered written material (signage, forms and federal publications), bilingual service signage, the active offer of service on the telephone and in person, and respect for choice of language in person and on the telephone. The objective was to determine whether these services were offered in both English and French. It should be noted that the audit of services on the telephone and in person was done only in the local language of the linguistic minority. We conducted many interviews with the Director General of Special Projects for the Operations Branch, the Official Languages Champion, employees responsible for the official languages program, regional official languages co-ordinators, directors, superintendents and border services officers. We also interviewed representatives of community associations representing official language minorities in different regions.

Our comments and recommendations are also the result of a study and analysis of documentation provided by the Agency and key reports, such as the Report on Plans and Priorities and the annual reports on official languages submitted to the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC). We verified whether the Agency had established procedures and systems to monitor its performance. A reporting session was held on July 12, 2005, with the Director General of Special Projects for the Operations Branch, the Official Languages Champion and employees responsible for the official languages program.

We are grateful for the co-operation of everyone who took part in the audit.

AUDIT RESULTS

Official languages at the CBSA

Official languages policy

At the time of the audit, the Agency had not drawn up its own policy covering the entire official languages program; it was applying the Treasury Board official languages policies.

Now that the CBSA is a separate organization with specific responsibilities and a broader mandate, it should develop and implement a policy for its activities that takes account of the new context and all elements of the *Official Languages Act* and reflects the commitment of its senior management to the objectives of the Act.

Recommendation 1

The Commissioner recommends that the CBSA develop its own official languages policy, encompassing all elements of the *Official Languages Act*. The Agency should demonstrate the increased emphasis it places on services to the public in both official languages at the border, and on internal monitoring mechanisms. The Agency should communicate its new policy effectively to all its employees.

Like all federal institutions, the CBSA must provide the PSHRMAC with an annual progress report on its implementation of Parts IV, V and VI of the Act.

The PSHRMAC provides a template covering specific aspects such as leadership, services to the public, monitoring activities, and so on. The information sought primarily concerns quantitative criteria and institutional achievements in the area of official languages. The template does not specifically deal with issues that could bring to light substantive problems and their causes.

The CBSA has presented its first report to PSHRMAC, covering January through March 2004. The Official Languages Division will present a second report on CBSA achievements in late 2005. It plans to include regional updates in the report.

Official languages action plan

Since its inception, the CBSA has been working on its first official languages action plan, to be approved by the Management Committee in the near future. We were also informed that the Agency is currently finalizing the data systems it needs to produce some quantitative reports.

The Agency's official languages action plan should include objectives and benchmarks to raise awareness of the department's responsibilities under Part IV of the Act among staff working at border crossings. The action plan should include objectives that are specific to the Agency's operational activities, taking into account the particular concerns and needs of travellers crossing the border. The provision of services in both official languages directly affects Canadians' confidence in their government, especially since the CBSA has assumed a role with greater focus on security. The CBSA must establish performance indicators that make it possible to assess measures taken and results achieved.

Recommendation 2

The Commissioner recommends that the CBSA include in its action plan a section focussing on Part IV of the *Official Languages Act*, including specific measures to improve the provision of services in both official languages at all designated bilingual border crossings. The plan should include a timetable, performance indicators and an accountability mechanism.

Official languages group

The Agency's Official Languages Division has eight employees. In addition, a network of regional official languages co-ordinators, reporting to a manager in each of the regions, was established during the first quarter of 2004. The official languages program representatives have also mentioned that this network will include co-ordinators for each branch in the near future. Despite the efforts of this division and the members of the network, many directors, superintendents and border services officers working in the regions, except for those in Southern Ontario, say they do not receive sufficient support from the division and their respective regional coordinators to allow them to perform effectively with regard to official languages. It appears that the division and the network members could do more. Moreover, the regional co-ordinators spend only part of their time on official languages, except for the Southern Ontario regional co-ordinator, who devotes all of her time to this matter.

Although the Agency determined the roles and responsibilities of the official languages co-ordinators, they stated during the interviews that they had received no guidelines, specific objectives or defined strategies for preparing and implementing official languages activities in their regions. Furthermore, the network of co-ordinators appears to be poorly structured, each member working in isolation without formal exchanges with his or her counterparts. The Official Languages Division does not formally consult the regional offices about the management of services to the public in both official languages. The co-ordinators must nevertheless complete an annual report on their achievements, using the PSHRMAC template; these reports are forwarded to the national official languages co-ordinator and used to complete the national report. On the other hand, some regional official languages co-ordinators mentioned that they were members of the interdepartmental official languages network in their region. In our view, the CBSA should provide appropriate training to all its official languages co-ordinators, covering their role, the Agency's language priorities and the *Official Languages Act*, among other issues.

"There is a need to take a better approach at the national level and find new ways to deliver training." — A director

"We do the best we can, without a lot of help from official languages in Ottawa—they should do more—we need tools and funding, but we are left on our own." — A director

"I have to admit that we have not had the corporate support we used to have before we became an agency." — A director

Recommendation 3

The Commissioner recommends that the CBSA clarify the roles and responsibilities of the Official Languages Division and its regional official languages co-ordinators, and improve their network structure, in order to better meet the needs and expectations of the personnel responsible for providing services in both official languages at designated bilingual border crossings.

Operations

The Operations Branch is the Agency's central program. Among other things, the branch must ensure the delivery of services of equal quality in both official languages. Official languages activities in the regions are heavily decentralized. Managers at border crossings with significant demand must provide services in both official languages, and are also responsible for developing and implementing measures and practices encouraging respect for the right of the public to be served in the official language of its choice.

All the directors, superintendents and border services officers that we met across Canada recognized that the Agency does not have enough bilingual employees to meet its obligations with regard to services to the public. They were unanimous in stating that the situation is caused by difficulties in recruiting and retaining bilingual staff, and they identified the need for language training and related financial resources. Bilingual capacity and the resources needed to increase that capacity are one of the Agency's greatest challenges.

Communication of language of service requirements

Information to employees

Although the training program in Rigaud for new border services officers includes a module on the *Official Languages Act*, the vast majority of employees we met said they had not received information on official languages, except for the personnel working at border crossings in Southern Ontario. The information would ordinarily be sent by e-mail or through memoranda from directors. Employees said they referred to the intranet site to get departmental information about official languages policies. In fact, the Agency's intranet site has an official languages tab with links to pages on these policies on the PSHRMAC Web site, reports and summaries, mandate of the Official Languages Division, language and translation tools, and a list of contact persons. This division has also informed us that it will continue to update its intranet site by adding information, documents and tools that will help employees. Departmental policies and work instruments are also available in both official languages, and posters promoting both official languages are sometimes put up in meeting rooms.

Following the publication of the Commissioner's 13 recommendations in a follow-up report on an investigation in February 2004, the CBSA prepared an action plan specifically aimed at improving services in both official languages at border crossings in Southern Ontario. These border crossings initiated the following activities: information sessions on the Agency's obligations with regard to official languages were offered to bilingual border services officers working in the Niagara/Fort Erie and Windsor/St. Clair regions; information sessions about the active offer of service were presented to around 300 employees at these border crossings, and the Agency plans to provide these again in the same regions over the coming year; awareness sessions are provided to all new employees and students by the regional official languages co-ordinator. Last year, monthly sessions entitled *L'heure de la causerie* were organized to enable bilingual border services officers to practise their second language and retain their skills. This approach was also adopted at one Quebec border crossing. Reminders about the active offer of service, through memoranda signed by directors, are sent to all border services officers. In addition, a pop-up promoting the active offer of service appears on all computers of employees working in Southern Ontario.

In order to better integrate official languages into its organizational culture, the Agency needs to regularly transmit information on official languages and its obligations under Part IV of the Act to all employees at designated bilingual border crossings. Much remains to be done in this area.

> *"Some Anglophone agents can, at times, be rude to Francophone clients."* — An employee
>
> *"We need to promote the benefit of official languages, tolerance and acceptance of the situation."* — An employee

Our study indicates that the CBSA must provide consistent, proactive information to all its employees about the Agency's obligations and the language rights of the public.

Recommendation 4

The Commissioner recommends that the CBSA reassess its communications strategy and the relevance of its communications tools to ensure that all its employees at designated bilingual border crossings have a shared understanding of their responsibilities for providing services in both official languages. The Agency should also extend the initiatives taken in Southern Ontario to all regions.

Language training

The outcome of interviews clearly shows that the Agency has not done enough to provide the language training that border services officers need to become bilingual or to retain their language skills. Moreover, employees and superintendents indicated that language training is encouraged in theory as long as employees take courses outside working hours so as not to interfere with operational requirements. This approach makes things more difficult for those working in shifts or on rotation, and even more so in rural areas. As an alternative, the Quebec regional office has provided its employees with a list of Web sites for studying English and has made English books available, as well as several copies of the *Tell Me More* software, to assist employees in learning their second language.

The CBSA must take measures to provide language training in the workplace, taking into account that the lack of language training adapted to the needs of border services officers has negative effects on the language quality of the services offered. More emphasis has been placed in recent years on language training for directors and superintendents, so they may attain the language profile their positions require or retain their skills.

Recommendation 5

The Commissioner recommends that the CBSA develop a plan for language training and retention, and identify innovative methods to provide more easily accessible training that better suits the needs of its border services officers. The Agency must encourage and support its employees in this regard.

Active offer and provision of services

Bilingual signs and documentation

At all border crossings visited, bilingual signs were displayed in advance of the posts.

Documents, including CBSA and federal government publications and forms, were available in both official languages at all border crossings visited.

Bilingual service signage

The following table (Figure 1) presents an assessment of the quality of bilingual service signage across Canada. Signage at border crossings is presented through the official languages pictogram.

Figure 1:
RESULTS BY BORDER CROSSING OF FINDINGS CONCERNING BILINGUAL SERVICE SIGNAGE

Border crossings visited	Bilingual service signage at posts identified as bilingual at primary inspection	Bilingual service signage at secondary inspection	Bilingual service signage in offices
New Brunswick			
- St. Stephen	++	–	++
- Woodstock	++	–	++
Quebec			
- Hemmingford	++	–	–
- Lacolle	++	–	+
- Stanstead	++	–	++
- Armstrong	–	–	–
Ontario			
- Cornwall (International Bridge)	++	–	++
- Lansdowne (Thousand Islands Bridge)	++	–	++
- Niagara Falls (Rainbow Bridge)	++	–	++
- Fort Erie (Peace Plaza Bridge)	++	–	++
- Sarnia (Bluewater Bridge)	++	–	–
- Windsor/St. Clair (Ambassador Bridge	++	–	++
and Detroit Tunnel)	++	n/a	n/a
Manitoba			
- Emerson	–	–	–
Saskatchewan			
- North Portal	+	–	++
Alberta			
- Coutts	+	–	–
British Columbia			
- Surrey (Douglas)	+	–	++
Total			
- 17 border crossings	88% (15 of 17) of border crossings visited had bilingual service signage at posts identified as bilingual.	None of the 16 border crossings visited had bilingual service signage at secondary inspection.	69% (11 of 16) of border crossings visited had bilingual service signage in offices.

LEGEND

++ Good
+ Fair
– Poor
n/a Not Applicable (Not Checked)

Making an active offer of service in both official languages means communicating spontaneously and clearly to clients that they will have equal access to services of equal quality in either official language at designated bilingual offices or points of service.

A key component of the active offer of service at the CBSA is the placement and format of the official languages pictogram. The Agency has not set standards for the placement of pictograms or for the format to be used; this is problematic. Our site audits at border crossings in the West confirmed that pictograms are placed on the side of the post and are visible only when travellers address the border services agent. This method does not show travellers that there is a designated bilingual post. The CBSA should take this observation into account and set up a system to ensure that bilingual service signage is the same throughout Canada, and that the system is strictly adhered to.

Among the border crossings visited, the one in Douglas, British Columbia, displayed pictograms on the side of all the posts. However, no specific post was designated bilingual, and all the border services officers had to make an active direct offer, then call a colleague to communicate in the minority language with travellers who so requested (see the following section of this report). We also observed that the border crossing in Armstrong, Quebec, displayed no bilingual services pictogram, perhaps due to recent major renovations. The CBSA should install pictograms as soon as possible at this border crossing. As for the other border crossings audited, generally just one of many posts was identified as bilingual by means of the official languages pictogram. When we visited the offices at border crossings, we also noted that service counters for travellers on buses had no official languages pictograms.

With regard to secondary inspections, which normally take place outdoors under a shelter, we found no signage indicating an active offer of service. We are therefore at square one with this aspect of the service.

Our visits indicated that 69% of offices had placed counter pictograms in offices where the customer service counter was located.

Another active offer component for the Agency is the door and window sticker. The use of these stickers at posts also advises travellers of the availability of bilingual services. However, we found that not many of the border crossings visited had them.

We salute the CBSA's commitment to indicating the availability of services in both official languages to clients through large-format and counter pictograms at certain locations. Nevertheless, there is room for improvement.

Recommendation 6

The Commissioner recommends that the CBSA study bilingual service signage at designated bilingual border crossings in order to establish uniform standards and a monitoring mechanism to ensure these standards are observed.

Active offer in person and on the telephone

The following table (Figure 2) presents an assessment of bilingual active offer in person and on the telephone.

Figure 2:
RESULTS BY BORDER CROSSING OF FINDINGS CONCERNING ACTIVE OFFER IN PERSON AND ON THE TELEPHONE

Border crossings visited	Active offer in person at posts identified as bilingual at primary inspection	Active offer in person at secondary inspection	Active offer in person in offices	Active offer on the phone
New Brunswick				
- St. Stephen	++	++	++	++
- Woodstock	++	++	++	++
Quebec				
- Hemmingford	–	–	–	++
- Lacolle	++	–	–	–
- Stanstead	–	–	–	++
- Armstrong	++	++	++	++
Ontario				
- Cornwall (International Bridge)	–	–	++	++
- Lansdowne (Thousand Islands Bridge)	–	–	–	++
- Niagara Falls (Rainbow Bridge)	–	n/a	–	++
- Fort Erie (Peace Plaza Bridge)	–	–	–	++
- Sarnia (Bluewater Bridge)	++	–	–	++
- Windsor/St. Clair (Ambassador Bridge and Detroit Tunnel)	–[1] ++	– n/a	– n/a	– –
Manitoba				
- Emerson	–	n/a	n/a	++
Saskatchewan				
- North Portal	–	–	n/a	–
Alberta				
- Coutts	–	–	–	++
British Columbia				
- Surrey (Douglas)	++	++	n/a	++
Total				
- 17 border crossings	41% (7 of 17) of border crossings visited made an active offer in person at posts identified as bilingual.	29% (4 of 14) of border crossings visited made an active offer in person at secondary inspection.	31% (4 of 13) of border crossings visited made an active offer in person in offices.	76% (13 of 17) of border crossings made an active offer on the telephone

LEGEND

++	Good
+	Fair
–	Poor
n/a	Not Applicable (Not Checked)

1. The auditor was unable to access the post identified as bilingual due to traffic

Only 41% of border services officers at posts identified as bilingual welcomed us at primary inspection in both official languages, which is far from satisfactory.

Only 4 of 14 offices made an active offer in person when we went to a secondary inspection, which is not satisfactory.

Results were similiar for an active offer in person at the customer service counter in offices; only 4 of 13 border services officers made us an active offer. We had expected better results.

An active offer in person is important because it puts members of the public at ease and encourages interaction in the official language of their choice with the person serving them. This obligation is especially crucial at border crossings, as members of the public may be hesitant to exercise their language rights because of the Agency's security enforcement at border crossings following the events of September 11, 2001. Furthermore, an active offer in person is the first contact with travellers about to enter Canada, and shows that linguistic duality is an integral part of the Canadian personality.

Interviews with employees working at border crossings across Canada indicate that opinions are divided as to the obligation of making an active offer of bilingual service. For example, border services officers think the demand is low, and that they are wasting their time making an active offer to American travellers. Nevertheless, "Hello/Bonjour" is a simple and effective standard greeting. Another example of current practice is making an active offer only to travellers with Quebec licence plates. Once again, these actions lead us to conclude that employees are poorly informed about the Agency's obligations relating to active offer.

In all cases, and in particular when the government exercises its powers and could give the impression that it uses its authority for enforcement purposes, citizens need to have communications in the official language of their choice and should not have to ask for this service. Besides, the Act creates an obligation to make an active offer of bilingual service at all points of service that have official languages obligations.

Recommendation 7

The Commissioner recommends that the CBSA develop a strategy to ensure that border services officers working at posts designated as bilingual understand the justification for a bilingual greeting and make an active offer at primary and secondary inspections and in offices to comply fully with the requirements of the Act.

As the previous table shows, our telephone audits confirmed that 13 of 17 offices made an active offer of bilingual service.

Respect for choice of language

The following table (Figure 3) presents an assessment of the respect provided for choice of language on our visits to border crossings.

Figure 3:
RESULTS BY BORDER CROSSING OF FINDINGS CONCERNING RESPECT FOR CHOICE OF LANGUAGE

Border crossings visited	Respect for choice of language at posts identified as bilingual at primary inspection	Respect for choice of language at secondary inspection	Respect for choice of language in offices	Respect for choice of language on the phone
New Brunswick				
- St. Stephen	++	++	++	++
- Woodstock	++	++	++	++
Quebec				
- Hemmingford	++	++	++	++
- Lacolle	++	++	++	++
- Stanstead	++	++	++	++
- Armstrong	++	++	++	++
Ontario				
- Cornwall (International Bridge)	++	++	++	++
- Lansdowne (Thousand Islands Bridge)	–	++	++	++
- Niagara Falls (Rainbow Bridge)	–	n/a	–	++
- Fort Erie (Peace Plaza Bridge)	+	++	–	++
- Sarnia (Bluewater Bridge)	+	++	–	++
- Windsor/St. Clair (Ambassador Bridge and Detroit Tunnel)	–[1] ++	++ n/a	++ n/a	++ ++
Manitoba				
- Emerson	–	++	++	++
Saskatchewan				
- North Portal	–	–	–	++
Alberta				
- Coutts	++	–	++	++
British Columbia				
- Surrey (Douglas)	++	++	++	++
Total				
- 17 border crossings	71% (12 of 17) of border crossings visited respected the choice of language at posts identified as bilingual.	87% (13 of 15) of border crossings visited respected the choice of language at secondary inspection.	75% (12 of 16) of border crossings visited respected the choice of language in offices.	100% of border crossings respected the choice of language on the phone.

LEGEND

++	Good
+	Fair
-	Poor
n/a	Not Applicable (Not Checked)

1. No analysis was made as agents not identified as bilingual due to traffic

Services were effective in 71% of cases at designated bilingual posts visited across Canada. Still, there were major variations among the regions. Both border crossings visited in New Brunswick provided very good service in French. All border crossings in Quebec provided adequate service in English; in Ontario, only 57% were able to provide service in French, and in half of these cases, service provided in French was of poor quality.

We also evaluated the respect provided for the language preference of members of the public at secondary inspection. Results were much more positive. Only on two occasions did border services officers have to call on bilingual colleagues, and in both cases, they were already there to serve us.

Respect for choice of language in offices was noted in 75% of cases, while service delivery was very effective in 69% of these cases. It was only at the North Portal border crossing in Saskatchewan that the border services agent had to call a colleague from another border crossing to respond to our needs. This practice is not acceptable, as it does not make it possible to provide equal access to services of equal quality, particularly in the case of a search.

Our findings from telephone audits indicated that respect for choice of language was adequate in 100% of cases. We noted that delivery of bilingual services was effective when respondents called on colleagues.

The Agency must develop a better capacity to provide equal access to services of equal quality in both official languages at border crossings.

The CBSA requires that its border services officers possess a basic level (A) of language proficiency (the lowest level) for reading and writing in the second language, and level B (intermediate) for speaking in the second language. As the Agency does not impose new language tests on its employees, any deterioration of their skills creates, in our opinion, an inability to provide satisfactory service. Thus, it is important to retain existing language skills.

Although the vast majority of public service positions that involve serving the public in both official languages require level B proficiency for speaking, the Agency informed us that it would examine the linguistic skills required for customs inspector positions at the time of reclassification to border services agent positions. We encourage the Agency to take advantage of this opportunity to reassess level B for spoken proficiency, due to the diversity of new functions covering customs, immigration and food inspection. The CBSA could choose to identify varying linguistic skills at levels B and C at each border crossing.

Management is responsible for determining or reviewing linguistic requirements every time a position is created or a vacant position is to be staffed, using the PSHRMAC guidelines and the Public Service Commission of Canada guide to determining the linguistic profile.

The CBSA has stated that it hires bilingual students for the summer, and that their language level is not tested. Our visits enabled us to observe, on two occasions, that the service offered in the language of the local linguistic minority by students working at posts identified as bilingual at primary inspection was of poor quality. The Agency's hiring policy does not enable it to ensure that clients have equal access to services of equal quality in both official languages. Permanent part-time employees, however, are formally tested to ensure that they meet the linguistic requirements for their positions.

It often happens that bilingual service is not available during certain shifts at some border crossings, especially at night, and when there is a lack of bilingual border services officers because of vacation or sick leave. The CBSA has established measures to ensure bilingual service delivery in these cases, for example, by communicating by phone with the closest border crossing. This approach clearly does not make it possible to provide service of equal quality and goes against the Agency's service standards, which assess quality of service primarily in terms of waiting time at the border. The Agency should explore innovative options to ensure that adequate services in both official languages are provided at all times at designated bilingual border crossings.

Despite a slight decrease in the number of complaints (47 over the last four years concerning service to the public at customs posts), the same problems have been recurring at border crossings for more than two decades. The main causes for these complaints, according to the employees we met, are the insufficient number of bilingual border services officers and certain attitude problems concerning service in both official languages. The latter finding leads us to question employees' understanding of the Agency's obligations to offer services in both official languages. Moreover, the main themes of the complaints lodged with the Office of the Commissioner of Official Languages under Part IV of the Act are the lack of active offer, unavailable service and poor quality of the second language of the officers. Although we did not analyse the Agency's bilingual capacity in detail, our interviews indicated that there is an insufficient number of bilingual employees at many border crossings.

"Increasing the automatic response of providing service in both official languages is a challenge." — A manager

"Work schedules do not always reflect the abilities of the personnel assigned to telephone service lines." — An employee

The results of the 2001 Census led to changes in the list of sites required to provide bilingual services and obliged federal institutions, including the CBSA, to update their lists of bilingual points of service. In response to this requirement, the Agency has called on the services of Statistics Canada to conduct surveys in 62 of its offices. This exercise will help the Agency determine which of its offices should provide services to the public in both official languages.

Once the Agency has identified the border crossings that should provide services in both official languages, we encourage it to take advantage of the opportunity to consult official language minority communities, following PSHRMAC guidelines.

Specific situation in Ontario

Service to the public in both official languages remains problematic in both parts of Ontario (north and south). The majority of complaints received about the CBSA come from border crossings in Southern Ontario (Niagara/Fort Erie and Windsor/St. Clair), followed by the Northern Ontario (Lansdowne) region. Aside from the other border crossings, the offices in Southern Ontario have taken some measures to try to correct the situation. The lack of bilingual staff decreases operational flexibility. Border services officers are sometimes obliged to work overtime and are even denied leave. Moreover, we were informed that there is a demand for bilingual services on the goods management side. Our observations show that not all border crossings have a designated bilingual commercial post. Furthermore, during our site audit in Sarnia, a post identified as bilingual on the commercial side was occupied by a unilingual border services agent.

In light of successive investigation and follow-up reports since 2001, our assessment of services to the public at bilingual border crossings leads us to conclude that there are still some problems in the Southern Ontario region, apart from signage. Although the number of complaints has dropped, the Agency has not established formal mechanisms to measure the demand for bilingual services in order to establish the number of bilingual employees required to ensure full delivery of bilingual services at border crossings.

Recommendation 8

The Commissioner recommends that the CBSA assess the bilingual capacity of all designated bilingual border crossings to determine whether they are able to offer services in both official languages at all times. The Agency must take the necessary measures to increase this capacity if necessary. It should also:

a) review and determine the level of language proficiency required for the functions of border services officers and determine the number of bilingual superintendents required for all designated bilingual border crossings; and

b) review its work scheduling procedures to ensure the presence of sufficient numbers of bilingual employees during all work shifts.

Leadership and management of services to the public

Monitoring mechanisms

The Agency has no mechanism to assess the number of bilingual positions required to meet the demand at each designated bilingual border crossing. Moreover, the CBSA has no mechanism to measure the quality of services offered in both official languages. At present, it relies on the perceptions of staff in that regard.

A good number of those interviewed perceive the process of responding to complaints, managed by the Official Languages Division, as a monitoring mechanism. We believe the Agency must take complaints into consideration, but it also needs formal monitoring mechanisms. The CBSA has established service standards that assess quality of service primarily in terms of waiting time at border crossings, as well as the skills of customs officers at primary and secondary inspections. In its Report on Plans and Priorities for 2004–2005, the CBSA states that it will try to develop and implement integrated service standards for its operations. The Agency should include bilingual service delivery in its new service standards. However, the superintendents we met said they take official languages into consideration when they plan work schedules, to ensure that bilingual border services officers work at designated bilingual posts.

The CBSA is currently developing an integrated border services program. We studied its mission and values, and believe that the following statement should also include a clear reference to linguistic duality as a Canadian reality.

"Respect—We are courteous to each other and to the clients we serve. The dignity of diversity and each individual's worth are of the highest importance to us. We listen to others to understand their point of view and we act fairly, politely and reasonably. We respect the private life of Canadians and we are proud to support the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*."

Recommendation 9

The Commissioner recommends that the CBSA integrate bilingual services delivery in its new service standards and add the concept of Canadian linguistic duality to its mission and values statement.

We note that the CBSA has taken measures to monitor its performance, mainly at border crossings in Southern Ontario. In response to recommendations that the Commissioner made following an investigation and successive follow-ups, the Agency prepared an official languages checklist that superintendents must fill out daily during their shift. The various items on the form cover active offer in person and on the telephone, service delivery, signs, and work scheduling for border services officers assigned to bilingual posts. The checklists are sent to the two Southern Ontario official languages co-ordinators, the director and then to the Official Languages Division. Our interviews did not allow us to obtain relevant information on the evaluation of the data gathered or the follow-up to this monitoring.

The Agency should use other assessment methods for official languages, such as internal audits, program evaluations and performance monitoring studies.

Recommendation 10

The Commissioner recommends that the CBSA establish a mechanism to formally monitor services offered in both official languages at bilingual border crossings, and that it take the necessary measures to correct any deficiencies noted through this monitoring.

Leadership

Our meetings with some superintendents showed that members of the senior management team are not fully informed of the official languages problems that arise in daily regional operations at border crossings. We wanted to check how often official languages issues were discussed at Management Committee meetings by looking at the minutes. In response to our request, we were told that there were no minutes. Some directors working in the regions informed us that official languages were brought up at regional management meetings only when there were complaints. Official languages and services to the public should be discussed regularly at these committees.

"Official languages issues are not part of the agenda on a regular basis at regional meetings." — A director

Recommendation 11

The Commissioner recommends that the CBSA ensure that the members of the CBSA Management Committee and regional management committees regularly discuss the management of the official languages program, and in particular the provision of bilingual services at designated bilingual border crossings.

We were informed of the need for a system to recognize and reward the special efforts some border services officers and superintendents make to meet their obligations and ensure exemplary service delivery. We support this observation, and call on the Agency to move forward on this issue.

Interviews confirmed that there has been a will to improve the official languages situation ever since the Agency was created. Senior management must pursue this commitment through specific actions with regard to official languages, all the more since the Agency has greater powers.

"We need to evaluate our commitment to provide training, and get more time and funding for this." — A director

Performance management of senior managers

All directors interviewed confirmed they had responsibilities for official languages, which are part of their performance agreement.

Documents provided by the CBSA show that it did not develop an in-house performance review system for members of the EX category in 2004–2005. In the meantime, the Agency uses a performance review agreement developed by the former Canada Customs and Revenue Agency that includes special commitments, including commitments linked to official languages. Accountability for official languages is included in performance agreements for senior managers, and has a trickle-down effect on team heads. Corrective steps, including cuts in performance bonuses, could be applied in circumstances where senior managers have not met this objective.

Performance management reports for managers and employees

The CBSA prepared a new template to measure the performance of superintendents and employees for the 2004–2005 review period, including objectives linked to the promotion of linguistic duality in Canada.

The new template will be used later this year. The performance reviews we studied covered the 2003–2004 period and included only one reference to active offer of bilingual service. The superintendents we met confirmed that measures, such as a verbal warning, could be taken in situations where border services officers do not make an active offer or do not provide service in the language of the local linguistic minority.

We are aware that the Agency has incorporated the official languages aspect into its performance review process for managers and employees. We still believe, however, that it should incorporate all aspects of service to the public in the process.

Recommendation 12

The Commissioner recommends that the CBSA:

a) develop its own system to review the performance of its senior managers, including clear, measurable objectives for language of service, accompanied by clear assessment criteria; and

b) include responsibilities for language of service in its new performance review template for middle managers and employees, and measure compliance with these responsibilities.

CONCLUSION

In the course of this audit, we attempted to determine to what degree the CBSA provides satisfactory services in the official language of the clients' choice at border crossings.

We observed that since its creation in 2003, the CBSA has taken various measures concerning official languages. The Agency has established an official languages group and appointed official languages co-ordinators in regional offices. Managers are accountable for reaching official languages goals through special commitments. Official languages are also an element of employee performance reviews. Nonetheless, we believe that performance reviews must take greater account of the Agency's expectations for bilingual service delivery. Positive practices have also been adopted in Southern Ontario to respond to recommendations of the Commissioner following many complaints. These observations indicate that a proactive approach is needed to settle long-standing problems.

Our assessment of border crossings produced varying results. Although the majority meet the requirements for signs, bilingual service signage and documents, we noted deficiencies in bilingual service signage in certain locations, and in the provision of an active offer in person at primary and secondary inspections and in offices. We found that 24% of border crossings did not provide satisfactory services in person in the language of the clients' choice.

The Agency still has much to do to respond to its obligations and improve delivery of the full range of services (customs, immigration and food inspection) that it is required to offer in both official languages at designated bilingual border crossings, in accordance with Part IV of the Act and the Regulations. The Agency should improve the management of its official languages program by establishing, among other things, a policy, an action plan and adequate monitoring mechanisms. At border crossings, it should assess and strengthen its bilingual capability and take the necessary measures to improve the active offer of service in both languages. Senior management should demonstrate greater leadership by integrating the concept of linguistic duality into the CBSA's mission and values statement, by ensuring that management committee meetings include regular discussions on the delivery of bilingual services, and by properly assessing the performance of senior and middle managers with regard to their official languages responsibilities.

Audit Team

- Chantal Bois
- Catherine Gendron

APPENDIX A

We are satisfied with the Agency's proposed measures and implementation schedules for seven of our 12 recommendations (1, 2, 3, 4, 6, 10 and 11). However, we are only partially satisfied with the measures and/or schedules proposed for recommendations 5, 7, 8, 9 and 12. We have prepared a response in these five cases.

Senior managers verbally committed themselves to quickly advance the Agency's official languages program.

We maintain that full implementation of the 12 recommendations is needed to enable the CBSA to adequately meet its obligation to provide services in both official languages at designated bilingual highway border crossings. When we follow up on this audit, we expect to see significant improvements to the CBSA's performance.

List of recommendations, CBSA's action plan and our responses

Recommendation 1

The Commissioner recommends that the CBSA develop its own official languages policy, encompassing all elements of the *Official Languages Act*. The Agency should demonstrate the increased emphasis it places on services to the public in both official languages at the border, and on internal monitoring mechanisms. The Agency should communicate its new policy effectively to all its employees.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

Since its creation, less then two years ago, CBSA continues to carry out the set up of its official languages network, the development of its official languages policy framework (taking into account all the components of the *Official Languages Act*), as well as the development of guidelines which will demonstrate the increased emphasis it places not only on service to the public, but also on language of work and equitable participation.

By March 31, 2006, the CBSA will finalize its official languages policy and guidelines.

By June 30, 2006, the Executive Management Committee will have reviewed and approved the policy and its guidelines.

By September 30, 2006, the CBSA will have shared the official languages policy and guidelines with all employees.

Recommendation 2

The Commissioner recommends that the CBSA include in its action plan a section focussing on Part IV of the *Official Languages Act*, including specific measures to improve the provision of services in both official languages at all designated bilingual border crossings. The plan should include a timetable, performance indicators and an accountability mechanism.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

The CBSA is committed to include in its Action Plan, currently being developed, components that will include specific measures seeking to improve the provision of services in both official languages at all designated bilingual border crossings. This plan will include specific target dates, performance indicators and accountability measures.

By April 1, 2006, CBSA will have included, in its action plan on official languages, a section on Part IV of the Act which will include specific measures mentioned above.

Recommendation 3

The Commissioner recommends that the CBSA clarify the roles and responsibilities of the Official Languages Division and its regional official languages co-ordinators, and improve their network structure, in order to better meet the needs and expectations of the personnel responsible for providing services in both official languages at designated bilingual border crossings.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

In accordance with the proposed measures under the Commissioner's Recommendation 1, CBSA is proceeding with the set up of its official languages network, which will help the Agency to better meet its official languages obligations.

By December 31, 2005, CBSA will have built its Official Languages Division and will have identified official languages co-ordinators for each branch.

The Official Languages Division will organize official discussions on a regular basis, at a minimum every three months, with all co-ordinators. For its first meeting, discussions will be on the implementation of the action plan on official languages and the application of the policy and guidelines. The Champion of Official Languages as well as other special guests will be invited. Discussions and consultations will be held in the course of the next few months to talk about the roles and responsibilities of each co-ordinator and to provide an opportunity to exchange best practices.

The Official Languages Division, in partnership with Information Technology personnel, will ensure that the roles and responsibilities, as well as the list of regional co-ordinators contact list, are posted on the Intranet site.

Recommendation 4

The Commissioner recommends that the CBSA reassess its communications strategy and the relevance of its communications tools to ensure that all its employees at designated bilingual border crossings have a shared understanding of their responsibilities for providing services in both official languages. The Agency should also extend the initiatives taken in Southern Ontario to all regions.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

The official languages action plan as well as the policies and guidelines being developed will take into account all the components of the *Official Languages Act* and will also enable employees to better understand their responsibilities in terms of providing services in both official languages.

Initiatives taken in Windsor/St.Clair and Niagara Falls/Fort Erie regions have already been implemented in the Northern Ontario Region. They will be part of a presentation offered to all regions in the course of November 2005 that will surround discussions on the implementation of similar initiatives in their region.

The major challenge for the implementation of these initiatives in all regions is whether they can be simply transported to other regions and the availability of funds. CBSA will initiate in the Fall 2005 a feasibility analysis and will elaborate a business case in order to seek appropriate funding for broader implementation during fiscal year 2006-2007.

Recommendation 5

The Commissioner recommends that the CBSA develop a plan for language training and retention, and identify innovative methods to provide more easily accessible training that better suits the needs of its border services officers. The Agency must encourage and support its employees in this regard.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

By reason of the amalgamation of customs, immigration and food inspection functions, CBSA must review its organizational structure. In doing so, the new Border Services Officer (BSO) positions are currently being developed. All bilingual positions will be staffed imperatively. The innovative measures concerning language training of Border Services Officers will therefore be geared towards maintenance.

In November 2004, CBSA issued its first call letter, a language training directory and a registration form for training retention courses offered by its three language training instructors. The directory included training in preparation for the oral interaction examination (in person and over the phone training) and training retention courses. The Official Languages Division received over 120 requests for training retention courses which will begin in November 2005. Courses in preparation for exams were offered for both statutory and career development reasons.

In addition, for employees seeking language training for career development, funds are available under the CBSA's Education Assistance Program. Guidelines for this program are available on the CBSA Intranet.

The greatest challenge CBSA faces in providing Border Services Officers with retention training is the work schedule involved. However, the CBSA continually searches for innovative solutions to satisfy requests for training specific to retention and career development.

CBSA will, by March 2006, meet with the responsible central agency to discuss ways or find solutions to accommodate the different work shifts of Border Services Officers.

The Agency looks at best practices from other departments and agencies as well as initiatives taken in the Quebec and Southern Ontario regions in establishing different approaches to language training for its border services officers, for example on-line language training. An implementation plan will be elaborated.

CBSA will also consider in 2006-2007 the implementation of an exchange program that will allow officers from different regions, wishing to improve or maintain their second language, to work in that second language in another region. For example, an exchange could be done between an employee from the Pacific Region and an employee from the Quebec Region. It is currently being tried amongst the Niagara/Fort Erie, Windsor/St.Clair and the Quebec regions.

The initiatives mentioned above are already part of the CBSA draft official languages action plan that will be submitted for approval at the beginning of fiscal year 2006-2007.

With regard to the maintenance language training, CBSA will propose an action plan for the implementation of the language training for its border services officers at the beginning of fiscal year 2006-2007.

Our response

We are satisfied with CBSA's proposed measures concerning the language retention training. However, we believe that the adoption of a language training plan is essential to significantly improve the bilingual capacity, which based on our observations is presently inadequate, and to follow up on the measures the Agency will take in response to Recommendation 8. In our view, imperative staffing of bilingual positions alone is insufficient to bridge the gaps and produce the expected results with regard to service to the public in both official languages.

Recommendation 6

The Commissioner recommends that the CBSA study bilingual service signage at designated bilingual border crossings in order to establish uniform standards and a monitoring mechanism to ensure these standards are observed.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

In order to ensure uniformity of its signage, CBSA continues to call on the cooperation of its partners at services points where it does not own the site (for example: bridge authorities).

As mentioned under Recommendation 4, in view of costs and expenses involved in implementing this recommendation, CBSA will conduct an analysis starting in October 2005 to determine the applicability of specific measures in regions and to elaborate a business case in order to seek appropriate funding for broader implementation. This analysis will be completed in June 2006. In the summer of 2006, the Agency will begin to put in place some of these measures.

A guide on signage is being currently being developed in CBSA.

Recommendation 7

The Commissioner recommends that the CBSA develop a strategy to ensure that border services officers working at posts designated as bilingual understand the justification for a bilingual greeting and make an active offer at primary and secondary inspections and in offices to comply fully with the requirements of the Act.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

The Official Languages Division will develop a service to the public information kit for all managers, which will ensure they fully understand and that they comply with the *Official Languages Act*'s obligations, including the active offer of service.

Reminders are sent to employees working at posts designated as bilingual and will continue to be provided. Initiatives put forth in Windsor/St.Clair, Niagara Falls/Fort Erie and the Northern Ontario regions will be shared with all other regions. They will be encouraged to implement such measures as soon as possible.

As mentioned under Recommendation 4, in view of costs and expenses involved in implementing this recommendation, CBSA will conduct an analysis to determine the applicability of specific measures in regions and to elaborate a business case in order to seek appropriate funding for broader implementation, and in 2006-2007, set adequate measures at locations requiring corrective measures.

The CBSA draft official languages action plan will include a component on the active offer of service. As of July 2006, training on the active offer of service will be part of the training program provided to the new Border Services Officers.

Our response

We believe that the information kit for managers on service to the public is a good thing that should also target employees and be completed before June 30, 2006. As well, the Agency must remind its Border Services Officers to actively offer bilingual services, not only at posts designated bilingual, but also at secondary inspections and within the office.

Recommendation 8

The Commissioner recommends that the CBSA assess the bilingual capacity of all designated bilingual border crossings to determine whether they are able to offer services in both official languages at all times. The Agency must take the necessary measures to increase this capacity if necessary. It should also:

a) review and determine the level of language proficiency required for the functions of border services officers and determine the number of bilingual superintendents required for all designated bilingual border crossings; and

b) review its work scheduling procedures to ensure the presence of sufficient numbers of bilingual employees during all work shifts.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

Combining all the border functions was a new starting point for the Canadian border services. The integration of three legacy organizations, each with its own administrative regime, was a tremendous challenge considering the heightened security climate.

The CBSA is currently developing a Human Resources Planning Framework, which consists of a workforce analysis, an environment scan and an analysis of our operational business goals. This framework will allow the agency to determine its bilingual capacity and its gaps. This will in turn result in a proposal establishing the necessary funding to close those gaps in early 2006-2007.

By March 31, 2006, CBSA will have reviewed the profiles and determined the new Border Services Officer linguistic profile reflecting the true duties to be carried out.

CBSA will share with all managers the "Designator" tool provided by the Public Service Human Resources Management Agency, before the end of December 2005. Managers will be encouraged to use this tool to help them determine bilingual capacity, and where applicable, identify the gaps. By the end of September 2006, an action plan will be developed in order to ensure a sufficient number of employees in bilingual positions, at every shift, in all designated border crossings.

Our response

The Agency must insist that managers determine the required bilingual capacity of the posts for which they are responsible rather than simply encourage them to do so.

Recommendation 9

The Commissioner recommends that the CBSA integrate bilingual services delivery in its new service standards and add the concept of Canadian linguistic duality to its mission and values statement.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

On July 11, 2005, the CBSA launched consultations on a New Fairness Initiative in order to ensure that Canadians and visitors to Canada are treated fairly and receive the best possible service in all of their dealings with the CBSA.

The New Fairness Initiative's commitments is centered on: respect and courtesy, fair application of the law, privacy and confidentiality, bilingual service, accurate information about entitlements and obligations, and review of CBSA actions or decisions.

With regard to the service standards, the Agency is committed to developing service standards, including the provisions of bilingual services standards.

Our response

Although we are satisfied with the Agency's commitment to integrate the official languages issue in its new service standards, we believe that this should be done before the end of 2006. Futhermore, we maintain that the addition of the notion of linguistic duality to the mission and values statement would give it the visibility it deserves by sending a clear message to all of its staff.

Recommendation 10

The Commissioner recommends that the CBSA establish a mechanism to formally monitor services offered in both official languages at bilingual border crossings, and that it take the necessary measures to correct any deficiencies noted through this monitoring.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

Initiatives in the Windsor/St.Clair and Niagara Falls/Fort Erie regions, which include a mechanism to formally monitor services offered in both official languages at bilingual border crossings and implement measures to correct any deficiencies, will be shared with all regions. They will be encouraged, in November 2005, to implement similar initiatives within their region.

As mentioned under Recommendation 4, in view of costs involved in implementing this recommendation, CBSA will conduct an analysis to determine the applicability of specific measures in regions and to elaborate a business case in order to seek appropriate funding for broader implementation in 2006-2007.

The CBSA will work with its Internal Audit Division to include official languages, services to the public components, in its audit activities.

The Agency will research best practices and measures and, by the end of March 2006, begin to develop an approach towards a mechanism to formally monitor services offered in both official languages at bilingual border crossings, and take the necessary measures to correct any deficiencies.

Recommendation 11

The Commissioner recommends that the CBSA ensure that the members of the CBSA Management Committee and regional management committees regularly discuss the management of the official languages program, and in particular the provision of bilingual services at designated bilingual border crossings.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

Members of the CBSA Management Committee and regional management committees proactively discuss the management of the official languages program on a regular basis.

The presence of both the Official Languages Champion and Co-champion at the Executive Management Committee meetings ensures that official languages, including trends, challenges and accomplishments of the program are part of the discussions on a regular basis.

Recommendation 12

The Commissioner recommends that the CBSA:

a) develop its own system to review the performance of its senior managers, including clear, measurable objectives for language of service, accompanied by clear assessment criteria; and

b) include responsibilities for language of service in its new performance review template for middle managers and employees, and measure compliance with these responsibilities.

Measures proposed by CBSA relating to its action plan

CBSA has developed a performance management template to measure the performance of superintendents and employees. One of the objectives is linked to the promotion of linguistic duality in Canada.

Responsibilities for language of service are included in the performance agreements of senior management, and will be subject of revision committee focus at the assessment phase. The Agency will work towards including these responsibilities for language of service to all levels of the organization.

Managers feed into an action plan on official languages yearly and measure the progress of their compliance under the service-to-the-public component. These reports are compiled by the regional coordinators and submitted to the Official Languages Division as an annual report on official languages.

CBSA is committed to ensuring consistency throughout its organization and will share initiatives taken in Southern Ontario with all regions and encourage them to adopt, as soon as possible, some of these initiatives.

Our response

We believe that the Agency's proposed measures should be implemented before April 1, 2006 so that this aspect of the performance can be assessed as of April 1, 2007.

APPENDIX B

Audit objectives and criteria

Objectives

1. Ensure that CBSA senior management is committed to providing services to the public of comparable quality in both official languages at highway border crossings designated bilingual;

2. Ensure that the CBSA has suitable systems and methods in place at border crossings designated bilingual in order to offer the public services in both official languages;

3. Ensure that the border crossings designated bilingual actively offer and provide suitable services (in person, by telephone, through signage, in written communications) in both official languages; and

4. Ensure that the CBSA monitors the performance of its border crossings designated bilingual for the provision of services in both official languages and drafts an official report on this monitoring.

Criteria*

1. The CBSA has an official languages policy or guidelines on service to the public that are approved by senior management and comply with the *Official Languages Act* and its implementing regulations (1);

2. Senior managers receive information regularly on CBSA's compliance with its policies or guidelines and direct the necessary measures to ensure compliance (1);

3. The CBSA has designated a person/group responsible for ensuring that the agency meets its official languages requirements, and this person/group has the ability to perform this function (1);

4. The CBSA provides effective information regarding the official languages to staff working at highway border crossings designated bilingual and makes them aware of the related values (2);

---

* Please note that the objective related to each criterion is indicated in parentheses.

5. The CBSA has appropriate procedures and systems in place to monitor whether members of the public are served in their preferred official language at highway border crossings designated bilingual (2);

6. The CBSA ensures that highway border crossings designated bilingual have the capacity to actively offer and provide services in both official languages (3);

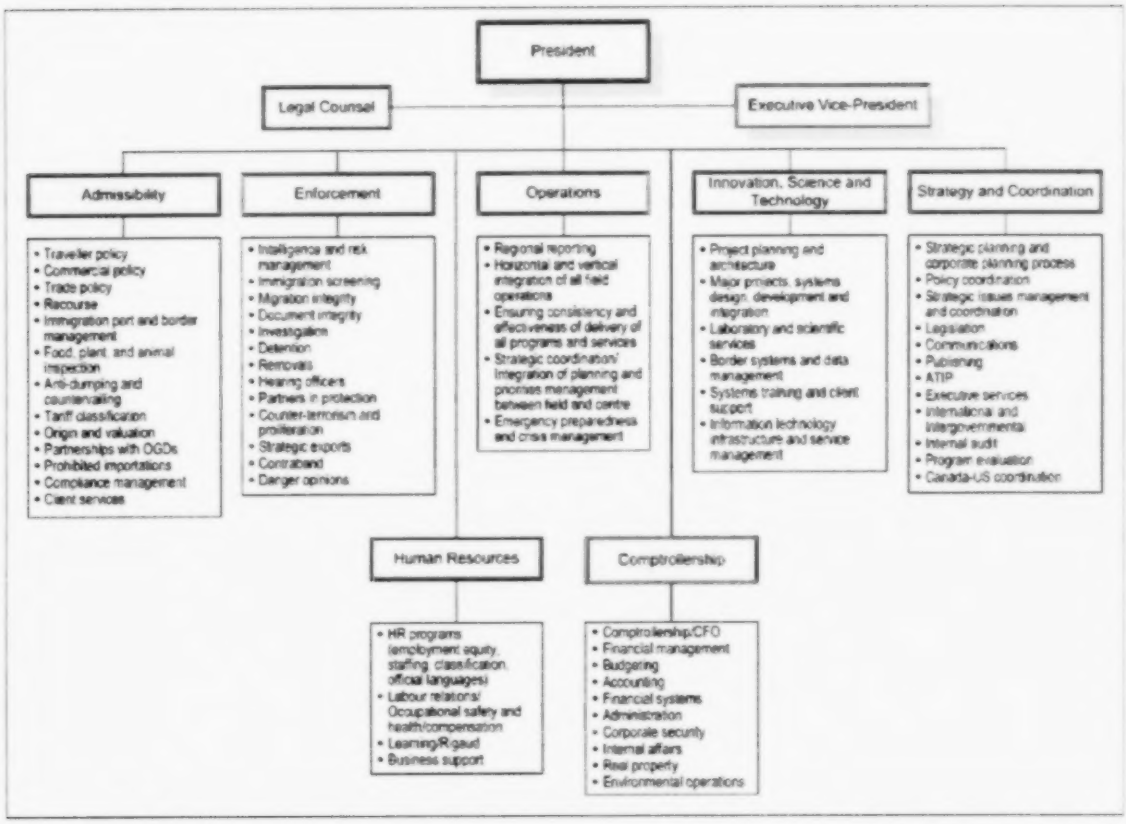
7. CBSA highway border crossings designated bilingual offer services (in person, by telephone, through signage, in writing) in both official languages (3);

8. The CBSA monitors whether services are offered and provided in both official languages at highway border crossings designated bilingual and whether these services are of comparable quality (4); and

9. The monitoring results are used in managing service quality, in performance reports and in the performance evaluations of the appropriate managers (4).

APPENDIX C

Organization chart



Canada Border Services Agency / Agence des services frontaliers du Canada

Canada

Commissariat aux langues officielles
Office of the Commissioner of Official Languages

Vérification

de la prestation des services au public aux postes frontaliers routiers de l'Agence des services frontaliers du Canada

Pour communiquer avec le Commissariat aux langues officielles, composez sans frais le 1 877 996-6368.
www.ocol-clo.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005
Nº de cat. : SF31-80/2005
ISBN : 0-662-69394-9
OCOL-CLO IE006-11-2005

Pour une liste des erreurs ou omissions dans la présente publication trouvées après impression, veuillez visiter notre site Web à l'adresse www.ocol-clo.gc.ca.

FAITS SAILLANTS

À titre de nouveau ministère en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) est tenue de respecter la *Loi sur les langues officielles* et le *Règlement sur les langues officielles (communications avec le public et prestation des services)*. L'ASFC exploite 119 postes frontaliers routiers au Canada, dont un peu plus de la moitié sont désignés bilingues en vertu de la *Loi* et du *Règlement*. À plusieurs de ces postes, elle offre des services 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Méthodologie

Le Commissariat aux langues officielles a mené une vérification auprès de l'Agence entre février 2005 et juin 2005 pour examiner si elle offrait des services des douanes satisfaisants aux clients, dans la langue officielle de leur choix aux postes frontaliers bilingues. Les activités liées à l'immigration et à l'inspection des aliments ont été exclus de la vérification. Nous nous sommes penchés précisément sur l'engagement des gestionnaires à fournir des services dans les deux langues officielles. Nous avons aussi analysé les systèmes et les procédures dont dispose l'Agence pour favoriser et surveiller la prestation des services dans les deux langues officielles et nous avons évalué les services offerts à 17 postes frontaliers désignés bilingues.

Nous avons entrepris cette vérification en tenant compte de plusieurs facteurs. Entre autres, le fait que l'ASFC gère des postes frontaliers bilingues d'un bout à l'autre du Canada et que nous recevons chaque année des plaintes de la part des clients qui ont du mal à obtenir des services satisfaisants dans la langue de leur choix. Bien que le nombre total de plaintes avait diminué, leur nature répétitive nous portait à croire qu'un examen exhaustif pourrait donner lieu à des recommandations susceptibles d'améliorer la prestation des services aux postes frontaliers.

Observations

Pour ce qui est de la gestion, notre vérification a révélé que les gestionnaires s'engagent à offrir des services dans les deux langues officielles aux postes frontaliers désignés bilingues. L'ASFC a établi un groupe responsable des langues officielles et a nommé des coordonnateurs des langues officielles dans chacun des huit bureaux régionaux. Des pratiques positives ont aussi été mises en place aux postes frontaliers du Sud de l'Ontario pour répondre à des recommandations que la commissaire a formulées à la suite de plaintes répétitives reçues depuis plus de deux décennies.

Toutefois, notre examen nous a permis de constater que l'ASFC ne possède pas de politiques et de lignes directrices en matière de langues officielles propres à ses activités, ni de plan sur les langues officielles, ni de normes en matière de signalisation linguistique. L'Agence devra mieux communiquer ses exigences en matière de prestation des services à son personnel partout au Canada et offrir une formation linguistique adaptée et facilement accessible aux agentes et agents des services frontaliers. À ce jour, l'institution n'a pas mis en place de mécanisme formel pour évaluer le nombre de postes bilingues requis pour répondre à la demande du public dans chacun des postes frontaliers désignés bilingues. Elle n'a pas non plus instauré de mécanismes pour évaluer la qualité des services. Notamment, l'ASFC doit être plus sensible aux langues officielles et déployer plus d'efforts pour satisfaire à ses obligations. Car, dans le contexte des événements du 11 septembre 2001, les Canadiennes et les Canadiens pourraient se montrer réticents à faire valoir leurs droits linguistiques dans le contexte d'un renforcement des mesures de sécurité.

Quant aux services bilingues de première ligne, les vérifications sur place démontrent des résultats variables dans l'ensemble des postes frontaliers visités. Nous avons constaté que trois fois sur quatre l'ASFC pouvait fournir un service satisfaisant en personne dans la langue de la minorité linguistique. Au Nouveau-Brunswick et au Québec, les résultats étaient bons, tandis qu'ailleurs ils étaient très variables. Du reste, seulement 41 p. 100 des agents des services frontaliers dans les guérites désignées bilingues nous ont fait une offre active verbale à l'inspection primaire. Dans le cadre de nos vérifications téléphoniques, 76 p. 100 des répondants nous ont fait une offre active. L'Agence devra mettre en place des mécanismes formels pour mesurer et surveiller la conformité avec les exigences en matière de langue de service dans les postes frontaliers. Elle doit s'assurer de prendre des mesures formelles plutôt qu'informelles pour corriger toutes les lacunes qui ont été décelées.

Recommandations

La commissaire a formulé 12 recommandations dans le but d'aider l'ASFC à bonifier l'ensemble des services qu'elle est tenue d'offrir dans les deux langues officielles aux postes frontaliers désignés bilingues en vertu de la partie IV de la *Loi* et du *Règlement*. Ces recommandations s'appliquent autant aux douanes qu'à l'immigration et à l'inspection des aliments puisque ces trois fonctions sont maintenant regroupées sous la responsabilité d'un même poste, soit celui des agents des services frontaliers.

L'Agence devra rehausser la gestion de son programme des langues officielles en se dotant, entre autres, d'une politique, d'un plan d'action et de mécanismes de surveillance adéquats. Sur le terrain, elle devra mesurer et augmenter sa capacité bilingue et prendre les mesures nécessaires pour améliorer l'offre active de services dans les deux langues. La haute direction devra faire preuve de plus de leadership en intégrant dans l'énoncé de mission et de valeurs de l'ASFC le concept de la dualité linguistique, en mettant à l'ordre du jour de ses comités de gestion des discussions régulières sur la prestation de services bilingues et en mesurant adéquatement le rendement des gestionnaires supérieurs et intermédiaires au chapitre des langues officielles.

Nous sommes satisfaits des suites données par l'ASFC dans son plan d'action pour mettre en œuvre sept des douze recommandations. Cependant, les mesures proposées pour donner suite aux recommandations 5, 7, 8, 9, et 12 ne sont que partiellement satisfaisantes. Quelques échéances sont trop tardives et certaines mesures sont incomplètes. Pour réaliser des progrès raisonnables, l'Agence devra prendre des actions concrètes plus énergiques et dans de meilleurs délais.

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS i

INTRODUCTION 2

Profil de l'organisation 2

Contexte 3

Cadre législatif, réglementaire et administratif 3

Objet de la vérification 4

MÉTHODOLOGIE 5

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION 6

Langues officielles à l'ASFC 6

Politique en matière de langues officielles 6

Plan d'action sur les langues officielles 7

Groupe des langues officielles 7

Opérations 9

Communication des exigences en matière de langue de service 9

Renseignements à l'intention du personnel 9

Formation linguistique 11

Offre active et prestation des services 12

Affichage et documentation bilingues 12

Signalisation des services bilingues 12

Offre active en personne et au téléphone 15

Respect de la langue choisie 18

Situation particulière en Ontario 22

Leadership et gestion des services au public 23

Mécanismes de surveillance 23

Leadership 24

Gestion du rendement des gestionnaires supérieurs 25

Rapports de gestion du rendement des gestionnaires et des employés 26

CONCLUSION 27

ANNEXE A Liste des recommandations, plan d'action de l'ASFC et nos réponses 28

ANNEXE B Objectifs et critères de la vérification 40

ANNEXE C Organigramme 42

INTRODUCTION

Profil de l'organisation

L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a été créée comme ministère le 12 décembre 2003. Elle réunit les principaux intervenants chargés de faciliter les déplacements transfrontaliers légitimes ainsi que d'intercepter les personnes et les marchandises pouvant présenter une menace pour le Canada. Le rôle de l'ASFC consiste à gérer la frontière en appliquant quelque 90 lois nationales qui régissent les échanges commerciaux et les voyages à l'échelle internationale, ainsi que les ententes et les conventions internationales.

Les services frontaliers sont des services essentiels dans le contexte mondial et l'Agence est la première ligne de défense en ce qui concerne la gestion des personnes et des marchandises à la frontière. Sa mission consiste justement à « assurer la sécurité et la prospérité du Canada en gérant l'accès des personnes et des marchandises qui entrent au Canada et qui en sortent ».

L'ASFC est à l'œuvre dans 1 369 points de service au Canada et 39 endroits stratégiques à l'étranger. Elle fonctionne dans un environnement en temps réel et offre ses services dans les aéroports, les ports et dans 119 postes frontaliers routiers partout au pays, dont un peu plus de la moitié sont désignés bilingues. Dans plusieurs postes frontaliers, elle offre des services 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Elle emploie près de 12 000 personnes qui servent environ 170 000 importateurs commerciaux et plus de 92 millions de personnes voyageant chaque année, dont plus de 70 millions par voie routière. Le budget prévu de l'Agence pour la prestation de ces programmes en 2004-2005 est de 1,2 milliard de dollars. Plus de 90 p. 100 de cette somme sert à offrir les services de première ligne ou à appuyer directement leur prestation.

Le président de l'ASFC relève directement de la vice-première ministre et ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. L'Agence comprend sept directions générales : Stratégie et coordination; Admissibilité; Exécution de la *Loi*; Innovation, sciences et technologie, Opérations; Ressources humaines; Contrôle.

La Direction générale des opérations est l'entité la plus imposante et la plus visible – le visage de l'ASFC à la frontière. Les activités de cette direction sont réparties dans huit régions dans l'ensemble du Canada : l'Atlantique, le Québec, le Nord de l'Ontario, Toronto, Windsor/St. Clair, Niagara Falls/Fort Erie, les Prairies et le Pacifique.

Contexte

Depuis décembre 2003, l'ASFC réunit les fonctions de trois organismes différents : la Direction générale des douanes de l'ancienne Agence des douanes et du revenu du Canada et des parties de la Direction générale des appels et de la Direction générale des programmes d'observation qui appuient les douanes; les programmes sur les renseignements, la répression et l'exécution de Citoyenneté et Immigration Canada; le programme d'inspection des importations aux bureaux d'entrée de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, qui ont tous une expertise dans les domaines essentiels de la gestion de la frontière. L'Agence affirme que la fusion de la majorité de ces fonctions en un seul organisme signifie que les services peuvent être offerts plus efficacement, renforçant ainsi la capacité du gouvernement du Canada de protéger la population canadienne. Au moment de compléter cette vérification, l'ASFC déclarait être en période de transition.

Cadre législatif, réglementaire et administratif

La *Loi sur les langues officielles* du Canada a pour objet d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et de privilèges quant à leur usage dans toutes institutions fédérales. La *Loi* garantit le droit du public de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services dans l'une ou l'autre langue officielle. Cette obligation s'applique au siège social ou à l'administration centrale des institutions fédérales ou dans les bureaux où l'emploi du français ou de l'anglais fait l'objet d'une demande importante. La *Loi* s'applique à toutes les institutions fédérales, y compris l'ASFC.

L'Agence a la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour remplir ses obligations en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et du *Règlement* afférent, ainsi que pour appliquer les politiques dans le contexte de son propre mandat.

En vertu de la *Loi* et du *Règlement*, une soixantaine de postes frontaliers, d'un bout à l'autre du pays, sont désignés bilingues en fonction des circonstances particulières suivantes prévues par le *Règlement*.

Alinéa 6 (1)*d*) : « le bureau offre des services autres que des services d'immigration, il est situé à un lieu d'entrée au Canada, à l'exclusion d'un aéroport et d'une gare de traversiers, dans une province dont la population de la minorité francophone ou anglophone représente au moins cinq pour cent de l'ensemble de la population de la province, et au moins cinq pour cent de la demande de services faite par le public à ce bureau, au cours d'une année, est dans cette langue : »

Alinéa 6 (2)*c*) : « le bureau offre des services autres que des services d'immigration, il est situé à un lieu d'entrée au Canada, à l'exclusion d'un aéroport et d'une gare de traversiers, dans une province dont la population de la minorité francophone ou anglophone représente au moins cinq pour cent de l'ensemble de la population de la province, et au moins 500 000 personnes entrent au Canada par ce lieu au cours d'une année. »

Objet de la vérification

Bien que l'ASFC ait plusieurs responsabilités en vertu de la *Loi*, cette vérification portait essentiellement sur la prestation des services au public aux postes frontaliers en vertu de la partie IV de la *Loi sur les langues officielles*. Cette vérification concerne exclusivement l'aspect des douanes aux postes frontaliers routiers; elle exclut donc les fonctions relatives à l'immigration et à l'inspection des aliments, ainsi qu'aux points d'entrée maritimes et aériens. Cela étant dit, précisons que les recommandations s'appliquent autant aux douanes qu'à l'immigration et à l'inspection des aliments puisque ces trois fonctions sont maintenant regroupées sous la responsabilité d'un même poste, soit celui d'agent des services frontaliers.

MÉTHODOLOGIE

L'ASFC a été informée de la tenue de cette vérification le 6 août 2004. En février 2005, nous avons présenté les objectifs, les critères et le processus de la vérification à des membres de son Comité de gestion. Notre vérification a été menée entre février et juin 2005 à l'administration centrale de l'Agence et à 17 postes frontaliers routiers qui sont tenus de fournir les services dans les deux langues officielles. Nous avons effectué deux visites dans l'Atlantique, quatre au Québec, sept en Ontario et une visite au seul poste frontalier routier désigné bilingue dans chacune des provinces suivantes : Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique. Ces vérifications portaient sur les éléments suivants : le matériel écrit (l'affichage, les formulaires et les publications fédérales); la signalisation des services bilingues; l'offre active en personne et au téléphone; le respect de la langue choisie en personne et au téléphone. Le but était de déterminer si ces services étaient offerts en français et en anglais. Il est important de noter que la vérification des services offerts en personne et au téléphone ne s'est effectuée que dans la langue locale de la minorité linguistique. Nous avons, entre autres, réalisé plusieurs entrevues avec le directeur général des projets spéciaux de la Direction générale des opérations, la championne des langues officielles, des personnes responsables du programme des langues officielles, des coordonnateurs régionaux des langues officielles, des directeurs, des surintendants et des agents des services frontaliers. Nous avons aussi interviewé des personnes représentant des associations de communautés de langue officielle en situation minoritaire dans différentes régions.

Nos observations et nos recommandations découlent aussi de l'examen et de l'analyse de la documentation fournie par l'Agence et de rapports clés, tels que le Rapport sur les plans et les priorités et les bilans annuels sur les langues officielles présentés à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC). Nous avons vérifié si l'Agence avait mis en place des procédures et des systèmes pour surveiller son rendement. Une séance-bilan s'est tenue le 12 juillet 2005 avec le directeur général des projets spéciaux de la Direction générale des opérations, la championne des langues officielles et le personnel responsable du Programme des langues officielles.

Nous sommes reconnaissants à tous ceux et celles qui ont collaboré à la vérification.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Langues officielles à l'ASFC

Politique en matière de langues officielles

Au moment de notre vérification, l'Agence n'avait pas élaboré sa propre politique couvrant l'ensemble du programme des langues officielles. Elle applique les politiques du Conseil du Trésor en la matière.

Maintenant que l'ASFC est une institution en soi, qu'elle a des responsabilités qui lui sont propres et que son mandat a été élargi, elle devra élaborer et mettre en œuvre une politique relative à ses activités qui tient compte de son nouveau contexte et de toutes les composantes de la *Loi sur les langues officielles*, et qui reflète l'engagement de sa haute direction vis-à-vis les objectifs de la *Loi*.

Recommandation 1

La commissaire recommande à l'ASFC de se doter d'une politique sur les langues officielles qui englobe toutes les composantes de la *Loi sur les langues officielles*. L'Agence devra y démontrer l'importance accrue qu'elle accorde au service au public dans les deux langues officielles aux frontières, et aux mécanismes de surveillance inhérents. Elle devra communiquer efficacement sa nouvelle politique à tout son personnel.

Chaque année, à l'instar de toutes les institutions fédérales, l'ASFC doit présenter le bilan de ses réalisations dans la mise en œuvre des parties IV, V et VI de la *Loi* à l'AGRHFPC.

L'AGRHFPC fournit un gabarit comportant des rubriques précises, tels que le leadership, le service au public, les activités de surveillance, etc. Les renseignements recherchés portent plutôt sur des critères quantitatifs et sur les réalisations des institutions dans le domaine des langues officielles. Le gabarit n'aborde pas particulièrement des questions qui pourraient révéler les problèmes de fond et leurs causes.

L'ASFC a présenté son premier bilan à l'AGRHFPC pour la période de janvier à mars 2004. La Division des langues officielles soumettra un deuxième bilan des réalisations de l'ASFC plus tard en 2005. Elle prévoit y inclure les comptes rendus des régions.

Plan d'action sur les langues officielles

Depuis le début, l'ASFC travaille à l'élaboration de son premier plan d'action sur les langues officielles, qui sera approuvé par le Comité de gestion dans un avenir rapproché. De plus, nous avons été informés que l'Agence est à mettre au point les systèmes de données qui sont nécessaires pour produire certains rapports quantitatifs.

Le plan d'action sur les langues officielles de l'Agence devra comprendre des objectifs et des mesures pour accroître la sensibilisation du personnel affecté aux postes frontaliers aux responsabilités du Ministère en vertu de la partie IV de la *Loi*. Ce plan d'action devra comporter des objectifs propres aux activités opérationnelles de l'Agence, en tenant compte des préoccupations et des besoins particuliers des personnes qui traversent les frontières. La prestation des services dans les deux langues officielles a une incidence directe sur la confiance de la population canadienne envers son gouvernement, notamment depuis que l'ASFC assume un rôle davantage axé sur la sécurité. L'ASFC doit mettre en place des indicateurs de rendement permettant d'évaluer les mesures prises et les résultats atteints.

Recommandation 2

La commissaire recommande à l'ASFC d'inclure dans son plan d'action une section portant sur la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* comprenant des mesures précises pour améliorer la prestation des services dans les deux langues officielles à tous les postes frontaliers désignés bilingues. Ce plan devra être assorti d'échéances, d'indicateurs de rendement et d'un mécanisme de reddition de compte.

Groupe des langues officielles

La Division des langues officielles au sein de l'Agence compte huit employés. De plus, un réseau de coordonnateurs régionaux des langues officielles, relevant d'un gestionnaire dans chacune des régions, a été mis en place durant le premier trimestre de 2004. Le personnel responsable du programme des langues officielles de l'Agence a également mentionné que ce réseau sera prochainement enrichi pour y inclure des coordonnateurs des langues officielles dans chacune des directions générales. Malgré les efforts consentis par cette division et les membres de ce réseau, plusieurs directeurs, surintendants et agents des services frontaliers qui travaillent dans les régions, à l'exception du personnel du Sud de l'Ontario, affirment ne pas recevoir suffisamment d'appui de cette division et de leurs coordonnateurs régionaux

respectifs pour faire un travail adéquat en matière de langues officielles. Il semble que cette division et les membres de ce réseau pourraient déployer plus d'efforts en ce sens. D'ailleurs, les coordonnateurs régionaux s'occupent des langues officielles à temps partiel, sauf la coordonnatrice régionale du Sud de l'Ontario qui y consacre tout son temps.

Bien que l'Agence ait déterminé les rôles et les responsibilités des coordonnateurs de langues officielles, ceux-ci nous ont signalé lors des entrevues qu'ils n'avaient pas reçu de lignes directrices, d'objectifs précis, ni de stratégies définies pour élaborer et mettre en œuvre des activités liées aux langues officielles dans leurs régions. De plus, le réseau des coordonnateurs nous paraît mal structuré, les membres travaillant dans l'isolement et n'ayant pas d'échanges formels entre eux. La Division des langues officielles ne consulte pas formellement les bureaux régionaux au sujet de la gestion de services au public dans les deux langues officielles. Les coordonnateurs doivent cependant rédiger un bilan annuel de leurs réalisations en utilisant le gabarit élaboré par l'AGRHFPC; ces bilans sont ensuite acheminés au coordonnateur national des langues officielles pour compléter le bilan national. Par contre, certains coordonnateurs régionaux des langues officielles ont mentionné être membres du réseau interministériel des langues officielles dans leur région. Nous sommes d'avis que l'ASFC devrait offrir une formation pertinente à l'ensemble des coordonnateurs des langues officielles, entre autres, au sujet de leur rôle, des priorités de l'Agence en matière linguistique et de la *Loi sur les langues officielles*.

« Il faut adopter une meilleure approche à l'échelon national et trouver de nouvelles façons de dispenser la formation. » – directeur

« Nous faisons de notre mieux, sans beaucoup d'aide des Langues officielles à Ottawa – qui devrait faire davantage – nous avons besoin d'outils et de fonds, mais nous sommes laissés pour compte. » – directeur

« Je dois admettre que nous n'avons plus le soutien ministériel que nous avions avant de devenir une agence. » – directeur

Recommandation 3

La commissaire recommande à l'ASFC de clarifier les rôles et les responsabilités de la division des langues officielles et de ses coordonnateurs régionaux des langues officielles, de même que de mieux structurer le réseau qu'ils forment de manière à mieux répondre aux besoins et aux attentes du personnel responsable de la prestation des services dans les deux langues officielles aux postes frontaliers désignés bilingues.

Opérations

La Direction générale des opérations est le programme central au sein de l'institution. Cette direction doit, entre autres, s'assurer d'une prestation des services de qualité égale dans les deux langues officielles. Les activités liées aux langues officielles dans les régions sont fortement décentralisées. Les gestionnaires des postes frontaliers où la demande est importante doivent fournir les services dans les deux langues officielles. Ces gestionnaires ont en outre la responsabilité de développer et de mettre en œuvre des mesures et/ou des pratiques favorables au respect du droit du public à être servi dans la langue officielle de son choix.

L'ensemble des directeurs, des surintendants et des agents des services frontaliers rencontrés d'un bout à l'autre du pays ont reconnu que l'Agence compte un nombre insuffisant d'employés bilingues pour satisfaire à ses obligations en matière de service au public. Ces personnes ont été unanimes à dire que cette situation est causée par la difficulté à recruter et à retenir du personnel bilingue et ont cerné le besoin de formation linguistique et d'obtention des ressources financières correspondantes. La capacité bilingue et les ressources pour l'accroître constituent un des plus grands défis de l'Agence.

Communication des exigences en matière de langue de service

Renseignements à l'intention du personnel

Bien que le programme de formation pour les nouveaux agents des services frontaliers à Rigaud comprenne un module relatif à la *Loi sur les langues officielles*, la grande majorité du personnel rencontré, sauf celui affecté aux postes frontaliers du Sud de l'Ontario, a dit ne pas avoir reçu de renseignements sur les langues officielles. Ces renseignements seraient normalement envoyés par courriel ou sous forme de notes de service provenant de la direction. Les membres du personnel ont dit consulter l'intranet pour obtenir de l'information ministérielle au sujet des politiques sur les langues officielles. En effet, l'intranet de l'Agence comprend un onglet sur les langues officielles qui propose des liens aux politiques traitant du même sujet sur le site Web de l'AGRHFPC, à des rapports et des sommaires, au mandat de la Division des langues officielles, à des outils linguistiques et de traduction, et à une liste de personnes ressources. Cette division nous a mentionné qu'elle continue d'y ajouter renseignements, documents et outils qui peuvent servir aux employés. Les politiques et les outils de travail ministériels sont aussi disponibles dans les deux langues officielles et des affiches faisant la promotion des deux langues officielles sont parfois placardées dans les salles de réunions.

Après la publication des 13 recommandations de la commissaire dans un rapport de suivi à une enquête menée en février 2004, l'ASFC a élaboré un plan d'action qui vise précisément l'amélioration des services dans les deux langues officielles aux postes frontaliers du Sud de l'Ontario. Ces postes frontaliers ont mis en œuvre les activités suivantes : des séances d'information sur les obligations de l'Agence en matière de langues officielles ont été offertes aux agents des services frontaliers bilingues qui travaillent dans les régions de Niagara Falls/Fort Erie et de Windsor/St. Clair. De plus, des séances d'information sur l'offre active ont été présentées à environ 300 employés dans ces postes frontaliers, et l'Agence prévoit en offrir d'autres dans les mêmes régions au cours de la prochaine année. Des séances de sensibilisation sont données à l'ensemble des nouveaux employés ainsi qu'aux étudiants par la coordonnatrice régionale des langues officielles. Durant la dernière année, des séances intitulées *L'heure de la causerie* ont été organisées mensuellement pour permettre aux agents des services frontaliers bilingues de parler dans leur langue seconde et de maintenir leur acquis. Cette approche est aussi utilisée à un poste frontalier au Québec. Des rappels, par notes de service signées par la direction, au sujet de l'offre active de service sont envoyés à l'ensemble des agents des services frontaliers. Signalons aussi qu'une fenêtre faisant la promotion de l'offre active apparaît sur tous les ordinateurs du personnel travaillant dans la région du Sud de l'Ontario.

En vue d'intégrer les langues officielles à sa culture organisationnelle, l'Agence doit communiquer régulièrement à tout le personnel des postes frontaliers désignés bilingues de l'information sur les langues officielles et sur ses obligations en vertu de la partie IV de la *Loi*. Notons qu'il lui reste beaucoup de travail à faire dans ce domaine.

> *« Le personnel anglophone peut, à certains moments, être grossier à l'endroit de la clientèle francophone. »* – employé
>
> *« Nous devons promouvoir l'avantage des langues officielles, ainsi que la tolérance et l'acceptation de ce fait. »* – employé

Notre examen permet de conclure que l'ASFC doit informer, de façon cohérente et proactive, tout son personnel de ses obligations et des droits linguistiques du public.

Recommandation 4

La commissaire recommande à l'ASFC de réévaluer sa stratégie de communication et l'efficacité de ses outils de communication pour s'assurer que tout son personnel aux postes frontaliers désignés bilingues a une compréhension commune de ses responsabilités en matière de prestation des services dans les deux langues officielles. L'Agence devrait aussi étendre à toutes les régions les initiatives prises dans le Sud de l'Ontario.

Formation linguistique

Les résultats d'entrevues révèlent clairement que l'Agence n'a pas pris suffisamment de mesures pour offrir la formation linguistique nécessaire aux agents des services frontaliers qui souhaitent devenir bilingues ou qui veulent maintenir leur acquis. D'ailleurs, d'après les employés ainsi que les surintendants, la formation linguistique est encouragée en théorie pourvu que le personnel suive des cours en dehors des heures de travail pour ne pas nuire aux exigences opérationnelles. Cette approche complique la tâche des personnes qui travaillent sur des quarts de travail ou sur une base rotative et, qui plus est, dans des régions rurales. Comme solution de rechange, le bureau régional du Québec a fourni à ses employés une liste des sites Internet d'apprentissage de la langue anglaise et a mis à leur disposition des livres de langue anglaise, outre plusieurs exemplaires du logiciel *Tell Me More*, afin de les aider à apprendre leur langue seconde.

L'ASFC doit prendre des mesures pour offrir la formation linguistique sur les lieux de travail en tenant compte du fait qu'un manque de formation linguistique adaptée aux besoins des agents des services frontaliers a des conséquences négatives sur la qualité linguistique des services. Au cours des dernières années, l'accent a davantage été mis sur la formation linguistique de la direction et des surintendants, soit pour atteindre le profil linguistique exigé par leur poste, soit pour maintenir leur acquis.

Recommandation 5

La commissaire recommande à l'ASFC de se doter d'un plan de formation linguistique et de maintien de l'acquis, ainsi que d'établir des méthodes innovatrices pour offrir une formation plus facilement accessible aux agents des services frontaliers, et mieux adaptée à leurs besoins. L'Agence doit encourager et soutenir son personnel à cet égard.

Offre active et prestation des services

Affichage et documentation bilingues

Tous les postes frontaliers visités présentaient un affichage bilingue avant l'arrivée aux guérites.

La documentation, incluant des publications et des formulaires publiés par l'ASFC et par le gouvernement du Canada, était disponible dans les deux langues officielles dans tous les postes frontaliers visités.

Signalisation des services bilingues

Le Tableau 1 présente une appréciation de la qualité en matière de signalisation des services bilingues partout au Canada. La signalisation aux postes frontaliers est présentée au moyen du pictogramme des langues officielles.

Tableau 1 :
RÉSULTATS PAR POSTE FRONTALIER DES OBSERVATIONS SUR LA SIGNALISATION DES SERVICES BILINGUES

Postes frontaliers visités	Signalisation des services bilingues aux guérites désignées bilingues à l'inspection primaire	Signalisation des services bilingues à l'inspection secondaire	Signalisation des services bilingues dans les bureaux
Nouveau-Brunswick			
- St. Stephen	++	–	++
- Woodstock	++	–	++
Québec			
- Hemmingford	++	–	–
- Lacolle	++	–	+
- Stanstead	++	–	++
- Armstrong	–	–	–
Ontario			
- Cornwall (pont international)	++	–	++
- Lansdowne (pont des Mille-Îles)	++	–	++
- Niagara Falls (pont Rainbow)	++	–	++
- Fort Erie (pont Peace Plaza)	++	–	++
- Sarnia (pont Bluewater)	++	–	–
- Windsor/St. Clair (pont Ambassador	++	–	++
et tunnel de Detroit)	++	s/o	s/o
Manitoba			
- Emerson	–	–	–
Saskatchewan			
- North Portal	+	–	++
Alberta			
- Coutts	+	–	–
Colombie-Britannique			
- Surrey (Douglas)	+	–	++
Total			
- 17 postes frontaliers	88 % (15 sur 17) des postes frontaliers visités présentaient la signalisation des services bilingues aux guérites désignées bilingues.	Aucun des 16 postes frontaliers visités ne présentait la signalisation des services bilingues à l'inspection secondaire.	69 % (11 sur 16) des postes frontaliers visités présentaient la signalisation des services bilingues dans les bureaux.

LÉGENDE

++ Bien
+ Passable
– Pauvre
s/o Sans objet (non vérifié)

Faire une offre active de service dans les deux langues officielles signifie communiquer spontanément et clairement à la clientèle qu'elle aura un accès égal à des services de qualité égale dans l'une ou l'autre des deux langues officielles dans les bureaux ou points de services désignés bilingues.

Une composante clé de l'offre active à l'ASFC est le positionnement du pictogramme des langues officielles ainsi que son format. L'Agence n'a pas établi de normes en ce qui a trait au positionnement des pictogrammes et au format à utiliser, ce qui est problématique. Nos vérifications ponctuelles aux postes frontaliers dans l'Ouest démontrent que les pictogrammes sont placés sur le côté de la guérite et ne peuvent être vus que lorsque les personnes qui voyagent s'adressent à l'agent des services frontaliers. Cette méthode n'indique pas l'existence d'une guérite désignée bilingue. L'ASFC devra tenir compte de cette observation et établir un système pour assurer que la signalisation des services bilingues est uniforme partout au Canada et que ce système est rigoureusement suivi.

Parmi les postes frontaliers visités, celui de Douglas, en Colombie-Britannique, affichait des pictogrammes sur le côté de toutes ses guérites. Toutefois, comme aucune guérite n'était désignée bilingue, chaque agent des services frontaliers devait faire une offre active verbale en personne et faire appel à un collègue pour communiquer dans la langue de la minorité linguistique avec la personne qui en faisait la demande (voir la rubrique suivante dans ce rapport). Nous avons aussi observé que le poste frontalier d'Armstrong, au Québec, ne présentait aucun pictogramme de services bilingues, ce qui peut s'expliquer par l'achèvement de rénovations majeures récentes à cet endroit. L'ASFC devra installer, le plus tôt possible, des pictogrammes à cette frontière routière. En ce qui concerne les autres postes frontaliers vérifiés, une seule guérite parmi plusieurs était généralement désignée bilingue à l'aide du pictogramme des langues officielles. En visitant les bureaux aux postes frontaliers, nous avons aussi remarqué que les comptoirs réservés aux personnes qui arrivent en autocar ne comprenaient pas de pictogramme des langues officielles.

En ce qui concerne les inspections secondaires qui se passent habituellement à l'extérieur sous un abri, nous n'y avons observé aucune affiche d'offre active. Nous sommes donc à la case départ sur cet aspect du service.

Nos visites indiquent que 69 p. 100 des bureaux seulement avaient placé les pictogrammes de comptoirs dans les bureaux où se trouve le comptoir du service à la clientèle.

Une autre composante de l'offre active à l'Agence est l'autocollant de portes et fenêtres. L'utilisation d'autocollants aux guérites avise aussi le public voyageur de la disponibilité des services bilingues. Nous avons cependant remarqué que peu de postes frontaliers visités en étaient munis.

Nous saluons l'engagement de l'ASFC à signifier à sa clientèle la disponibilité des services dans les deux langues officielles au moyen de pictogrammes de plus grands formats, ainsi que de pictogrammes de comptoirs à certains endroits. Il y a cependant place à amélioration.

Recommandation 6

La commissaire recommande à l'ASFC de procéder à une analyse de la signalisation des services bilingues aux postes frontaliers désignés bilingues dans le but d'établir des normes uniformes ainsi qu'un mécanisme de suivi pour assurer le respect de ces normes.

Offre active en personne et au téléphone

Le Tableau 2 présente une appréciation de l'offre active de service bilingue faite en personne et au téléphone.

Tableau 2 :
RÉSULTATS PAR POSTE FRONTALIER DES OBSERVATIONS SUR L'OFFRE ACTIVE EN PERSONNE ET AU TÉLÉPHONE

Postes frontaliers visités	Offre active en personne aux guérites désignées bilingues à l'inspection primaire	Offre active en personne à l'inspection secondaire	Offre active en personne dans les bureaux	Offre active au téléphone
Nouveau-Brunswick				
- St. Stephen	++	++	++	++
- Woodstock	++	++	++	++
Québec				
- Hemmingford	–	–	–	++
- Lacolle	++	–	–	–
- Stanstead	–	–	–	++
- Armstrong	++	++	++	++
Ontario				
- Cornwall (pont international)	–	–	++	++
- Lansdowne (pont des Mille-Îles)	–	–	–	++
- Niagara Falls (pont Rainbow)	–	s/o	–	++
- Fort Erie (pont Peace Plaza)	–	–	–	++
- Sarnia (pont Bluewater)	++	–	–	++
- Windsor/St. Clair (pont Ambassador	–[1]	–	–	–
et tunnel de Detroit)	++	s/o	s/o	–
Manitoba				
- Emerson	–	s/o	s/o	++
Saskatchewan				
- North Portal	–	–	s/o	–
Alberta				
- Coutts	–	–	–	++
Colombie-Britannique				
- Surrey (Douglas)	++	++	s/o	++
Total				
- 17 postes frontaliers	41 % (7 sur 17) des postes frontaliers visités faisaient une offre active en personne aux guérites désignées bilingues.	29 % (4 sur 14) des postes frontaliers visités faisaient une offre active en personne à l'inspection secondaire.	31 % (4 sur 13) des postes frontaliers visités faisaient une offre active en personne dans les bureaux.	76 % (13 sur 17) des postes frontaliers faisaient une offre active au téléphone.

LÉGENDE

++ Bien
+ Passable
– Pauvre
s/o Sans objet (non vérifié)

1. Dans des cabines de circulation, la vérification n'a pas pu se dérouler vers la guérite désignée bilingue.

Seulement 41 p. 100 des agents des services frontaliers aux guérites désignées bilingues, à l'inspection primaire, nous ont accueillis dans les deux langues officielles, ce qui est loin d'être satisfaisant.

Seulement 4 bureaux sur 14 ont fait une offre active en personne lorsque nous nous sommes présentés à l'inspection secondaire, ce qui est insatisfaisant.

Les résultats ont été les mêmes en ce qui concerne l'offre active en personne au comptoir du service à la clientèle, dans les bureaux; seulement 4 agents des services frontaliers sur 13 nous ont fait une offre active. Nous nous serions attendus à de meilleurs résultats.

L'offre active en personne est importante parce qu'elle permet de mettre le public à l'aise et l'incite ainsi à interagir dans la langue officielle de son choix avec la personne qui le sert. Cette obligation est particulièrement capitale aux postes frontaliers puisque les membres du public pourraient être réticents à faire valoir leurs droits linguistiques à cause du renforcement de la sécurité aux frontières à la suite des événements du 11 septembre 2001. En outre, l'offre active en personne établit le premier contact avec les personnes sur le point d'entrer au Canada et démontre que la dualité linguistique fait partie intégrante de la personnalité canadienne.

Les employés rencontrés aux postes frontaliers partout au Canada ne partagent pas les mêmes opinions quant à l'obligation de faire l'offre active de service bilingue. Par exemple, les agents des services frontaliers perçoivent que la demande est peu élevée et, entre autres, qu'ils perdent du temps à faire une offre active à des voyageurs américains. Pourtant, l'expression *Bonjour/Hello* est une formule d'automatisation simple et efficace. Un autre exemple de pratiques courantes consiste à faire une offre active seulement aux personnes dont la voiture est immatriculée au Québec. Ces éléments nous permettent, encore une fois, de conclure que le personnel est mal informé des obligations de l'institution en matière d'offre active.

Dans tous les cas, et surtout lorsque le gouvernement exerce ses pouvoirs et pourrait donner l'impression d'user de son autorité de façon coercitive, le public a besoin qu'on communique avec lui dans la langue officielle de son choix et ne devrait pas avoir à le demander. La *Loi* prévoit d'ailleurs l'obligation d'effectuer une offre active de service bilingue à tous les points de service ayant des obligations en matière de langues officielles.

Recommandation 7

La commissaire recommande à l'ASFC d'élaborer une stratégie pour s'assurer que les agents des services frontaliers qui travaillent dans les guérites désignées bilingues comprennent le bien-fondé de l'accueil bilingue et fassent une offre active aux inspections primaires et secondaires et dans les bureaux pour se conformer pleinement aux exigences de la *Loi*.

Comme le démontre le tableau précédent, nos vérifications téléphoniques nous ont permis de constater que 13 bureaux sur 17 ont fait une offre active de service bilingue.

Respect de la langue choisie

Le Tableau 3 présente une appréciation du respect de la langue choisie lors de nos visites aux postes frontaliers.

Tableau 3 :
RÉSULTATS PAR POSTE FRONTALIER DES OBSERVATIONS SUR LE RESPECT DE LA LANGUE CHOISIE

Postes frontaliers visités	Respect de la langue choisie aux guérites désignées bilingues à l'inspection primaire	Respect de la langue choisie à l'inspection secondaire	Respect de la langue choisie dans les bureaux	Respect de la langue choisie au téléphone
Nouveau-Brunswick				
- St. Stephen	++	++	++	++
- Woodstock	++	++	++	++
Québec				
- Hemmingford	++	++	++	++
- Lacolle	++	++	++	++
- Stanstead	++	++	++	++
- Armstrong	++	++	++	++
Ontario				
- Cornwall (pont international)	++	++	++	++
- Lansdowne (pont des Mille-Îles)	–	++	++	++
- Niagara Falls (pont Rainbow)	–	s/o	–	++
- Fort Erie (pont Peace Plaza)	+	++	–	++
- Sarnia (pont Bluewater)	+	++	–	++
- Windsor/St. Clair (pont Ambassador et tunnel de Detroit)	–[1]	++	++	++
	++	s/o	s/o	++
Manitoba				
- Emerson	–	++	++	++
Saskatchewan				
- North Portal	–	–	–	++
Alberta				
- Coutts	++	–	++	++
Colombie-Britannique				
- Surrey (Douglas)	++	++	++	++
Total				
- 17 postes frontaliers	71 % (12 sur 17) des postes frontaliers visités respectaient la langue choisie aux guérites désignées bilingues.	87 % (13 sur 15) des postes frontaliers visités respectaient la langue choisie à l'inspection secondaire.	75 % (12 sur 16) des postes frontaliers visités respectaient la langue choisie dans les bureaux.	100 % des postes frontaliers ont respecté la langue choisie au téléphone

LÉGENDE

++	Bien
+	Passable
–	Pauvre
s/o	Sans objet (non vérifié)

1. Pour des raisons de médiation, la vérificatrice a indiqué qu'il était préférable de diriger vers la guérite désignée bilingue.

La prestation des services a été efficace dans 71 p. 100 des cas où nous nous sommes présentés aux guérites désignées bilingues partout au Canada. Il y avait toutefois des variations importantes selon les régions : les deux postes frontaliers visités au Nouveau-Brunswick ont offert un très bon service en français; tous les postes frontaliers du Québec ont fourni adéquatement le service en anglais; en Ontario, seulement 57 p. 100 des postes frontaliers ont été capables de donner le service en français et, dans la moitié de ces cas, le service offert en français était de piètre qualité.

Nous avons aussi évalué si la préférence linguistique des membres du public était respectée à l'inspection secondaire. Les résultats ont été beaucoup plus positifs puisque, à deux occasions seulement, les agents des services frontaliers ont dû faire appel à des collègues bilingues qui étaient déjà sur place pour nous servir.

Le respect de la langue choisie dans les bureaux a été noté dans 75 p. 100 des cas, alors que la prestation des services a été très efficace dans 69 p. 100 de ces cas. Seul au poste frontalier de North Portal, en Saskatchewan, l'agent des services frontaliers a dû téléphoner à un collègue d'un autre poste frontalier pour répondre à nos besoins. Cette pratique n'est pas acceptable puisqu'elle ne permet pas d'offrir un accès égal à un service de qualité égale, surtout dans le cas d'une fouille.

Quant au service téléphonique, le respect de la langue choisie a été adéquat dans 100 p. 100 des cas. Notons que la prestation des services bilingues a été aussi efficace lorsque les répondants ont fait appel à des collègues.

L'Agence doit se doter d'une meilleure capacité de fournir un accès égal à des services de qualité égale dans les deux langues officielles aux postes frontaliers.

L'ASFC exige pour ses agents des services frontaliers un niveau d'aptitude linguistique de base (A) (soit le niveau le moins élevé) pour l'écrit et la lecture et un niveau B (intermédiaire) à l'oral dans la langue seconde. Étant donné que l'institution n'impose pas de nouveaux tests en matière linguistique à son personnel, tout affaiblissement de ses compétences crée, à notre avis, une incapacité d'offrir un service satisfaisant. De là l'importance du maintien des acquis linguistiques.

Bien que la grande majorité des postes de la fonction publique qui exigent de servir le public dans les deux langues officielles requière un niveau B à l'oral, l'Agence nous a confié qu'elle examinerait les compétences linguistiques requises pour les postes d'inspecteur des douanes au moment de leur reclassification à des postes d'agent des services frontaliers. Nous l'encourageons donc à profiter de cette occasion pour réévaluer le niveau B pour l'oral

étant donné la diversité des nouvelles fonctions regroupant les secteurs des douanes, de l'immigration et de l'inspection des aliments. L'ASFC pourrait choisir d'établir des compétences linguistiques variées de niveaux B et C dans chacun des postes frontaliers. Les gestionnaires ont la responsabilité de déterminer ou de revoir les exigences linguistiques chaque fois qu'un poste est créé ou qu'un poste vacant doit être doté, en utilisant les lignes directrices de l'AGRHFPC et le guide de la Commission de la fonction publique du Canada sur l'établissement du profil linguistique.

L'ASFC déclare embaucher pour la saison estivale des étudiants et des étudiantes bilingues dont le niveau linguistique n'a pas été testé. Nos visites nous ont permis, à deux reprises, d'observer que le service offert dans la langue de la minorité locale par des étudiants qui travaillaient dans les guérites identifiées bilingues à l'inspection primaire était de piètre qualité. La politique d'embauchage de l'Agence ne lui permet pas d'assurer à sa clientèle un accès égal à un service de qualité égale dans les deux langues officielles. Par contre, les employés permanents qui travaillent à temps partiel sont testés formellement pour s'assurer qu'ils répondent aux exigences linguistiques de leur poste.

Il arrive souvent que le service bilingue ne soit pas disponible durant certains quarts de travail dans plusieurs postes frontaliers, particulièrement la nuit ainsi que lorsqu'il manque d'agents des services frontaliers en raison des vacances ou des congés de maladie. L'ASFC a mis en place certaines dispositions pour assurer dans ces cas la prestation des services bilingues, par exemple communiquer par téléphone avec le poste frontalier le plus près. Cette approche, de toute évidence, ne permet pas de donner un service de qualité égale et va à l'encontre des normes de service de l'Agence qui tiennent principalement compte de la qualité des services en matière de temps d'attente aux frontières. L'ASFC devra être innovatrice pour s'assurer que des services adéquats dans les deux langues officielles sont offerts en tout temps aux postes frontaliers désignés bilingues.

Malgré une légère baisse du nombre de plaintes (47 concernant le service au public aux guérites reçues depuis quatre ans), les mêmes problèmes perdurent aux postes frontaliers, depuis plus de deux décennies. Les principales causes de ces plaintes seraient, selon les employés rencontrés, un nombre insuffisant d'agents des services frontaliers bilingues et des problèmes d'attitude à l'égard de la prestation des services dans les deux langues officielles. Cette dernière constatation nous fait remettre en question la compréhension des employés quant aux obligations de l'Agence d'offrir les services dans les deux langues officielles. D'ailleurs, les motifs des plaintes déposées au Commissariat en vertu de la partie IV de la *Loi* sont : l'absence d'offre active, la non-disponibilité du service et la piètre qualité de la langue seconde des agents. Bien que nous n'ayons pas fait une analyse exhaustive de l'effectif bilingue, il ressort de nos entrevues que le nombre d'employés bilingues est insuffisant à plusieurs postes frontaliers.

« *Développer davantage le réflexe d'offrir des services dans les deux langues officielles est un défi.* » – gestionnaire

« *Les horaires de travail ne reflètent pas toujours les compétences du personnel assigné au service téléphonique.* » – employé

Les résultats du recensement de 2001 ont entraîné des changements à la liste des emplacements tenus de fournir des services bilingues et ont obligé les institutions fédérales, y compris l'ASFC, à mettre à jour leurs listes de points de service bilingues. Dans le cadre de cette exigence, l'Agence a retenu les services de Statistique Canada pour effectuer des sondages dans 62 de ses bureaux, afin de l'aider à déterminer ceux qui devront dispenser des services au public dans les deux langues officielles.

Lorsqu'elle aura déterminé les postes frontaliers qui devront offrir des services dans les deux langues officielles, nous l'encourageons à profiter de cette occasion pour consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire, comme le prévoient les lignes directrices de l'AGRHFPC.

Situation particulière en Ontario

La prestation des services au public dans les deux langues officielles demeure problématique dans les deux régions de l'Ontario (Nord et Sud). La majorité des plaintes reçues contre l'ASFC provient des postes frontaliers de la région du Sud de l'Ontario (Niagara Falls/Fort Erie et Windsor/St. Clair), suivie de la région du Nord de l'Ontario (Lansdowne). Mis à part les autres postes frontaliers, les bureaux de la région du Sud de l'Ontario ont mis en place certaines mesures pour tenter de corriger la situation. Le manque de personnel bilingue diminue la flexibilité opérationnelle. Ainsi, les agents des services frontaliers doivent parfois faire des heures supplémentaires et se voient même refuser des congés. En outre, nous avons été informés qu'il y a une demande de service bilingue du côté de la gestion des marchandises. Nos observations démontrent que les postes frontaliers ne comptent pas tous une guérite commerciale désignée bilingue. D'ailleurs, durant notre vérification ponctuelle à Sarnia, une guérite désignée bilingue du côté commercial était occupée par un agent des services frontaliers unilingue.

Notre examen nous a permis de conclure qu'il existe toujours certains problèmes dans la région du Sud de l'Ontario, et ce, mis à part l'affichage, malgré nos rapports d'enquêtes et nos suivis successifs depuis 2001. Quoique le nombre de plaintes ait diminué, l'Agence n'a pas établi de mécanismes formels pour mesurer la demande de service bilingue afin d'établir le nombre d'employées et d'employés bilingues requis pour s'assurer d'une prestation entière de services bilingues aux postes frontaliers.

Recommandation 8

La commissaire recommande à l'ASFC d'évaluer la capacité bilingue de tous les postes frontaliers désignés bilingues pour déterminer s'ils sont en mesure d'offrir des services dans les deux langues officielles en tout temps. L'Agence doit prendre les mesures nécessaires pour accroître cette capacité, le cas échéant. Elle doit également :

a) revoir et déterminer le niveau de compétence linguistique requis pour les fonctions d'agent des services frontaliers et déterminer le nombre de surintendants bilingues nécessaires pour tous les postes frontaliers désignés bilingues;

b) revoir ses procédures pour l'établissement des horaires de travail afin d'assurer la présence d'un nombre suffisant d'employés bilingues à tous les quarts de travail.

Leadership et gestion du service au public

Mécanismes de surveillance

L'institution ne possède pas de mécanisme pour évaluer le nombre de postes bilingues requis pour répondre à la demande dans chacun des postes frontaliers désignés bilingues. De plus, l'ASFC n'a pas de mécanisme pour mesurer la qualité des services offerts dans les deux langues officielles. Présentement, elle se fie à la perception du personnel à ce sujet.

Un bon nombre des personnes interviewées perçoivent le processus de traitement des plaintes, qui est géré par la Division des langues officielles, comme un mécanisme de surveillance. Nous croyons que l'Agence doit tenir compte des plaintes, mais qu'elle doit aussi se doter de mécanismes formels de surveillance. L'ASFC a établi des normes de service qui tiennent principalement compte de la qualité des services en matière de temps d'attente aux postes frontaliers ainsi que des capacités des agentes et agents des services frontaliers aux inspections primaires et secondaires. L'institution rapporte dans son Rapport sur les plans et les priorités 2004-2005 qu'elle tentera d'élaborer et de mettre en œuvre des normes de service intégrées pour les opérations de l'ASFC. L'Agence devrait intégrer la prestation des services bilingues dans ses nouvelles normes de service. Cependant, les surintendants rencontrés disent tenir compte des langues officielles lors de la planification des horaires de travail pour s'assurer que des agents des services frontaliers bilingues travaillent dans les guérites désignées bilingues.

L'ASFC est en train de mettre au point un programme intégré de services frontaliers. Nous avons examiné sa mission et ses valeurs et nous croyons que l'énoncé suivant devrait aussi comprendre une référence claire à la réalité canadienne qu'est la dualité linguistique.

« Respect – Nous sommes courtois entre nous et envers les clients que nous servons. La dignité, la diversité et la valeur de chacun sont de la plus haute importance pour nous. Ainsi, nous écoutons les autres pour comprendre leur position et nous agissons de manière juste, courtoise et raisonnable. Nous respectons la vie privée des Canadiennes et des Canadiens et nous sommes fiers d'appuyer la *Charte canadienne des droits et libertés*. »

Recommandation 9

La commissaire recommande à l'ASFC d'intégrer la prestation des services bilingues dans ses nouvelles normes de service et d'ajouter à son énoncé de mission et de valeurs la notion de dualité linguistique canadienne.

Notons que l'ASFC a pris certaines mesures pour surveiller son rendement principalement aux postes frontaliers du Sud de l'Ontario. En réaction aux recommandations de la commissaire par suite d'une enquête et de suivis successifs, l'Agence a élaboré une liste de contrôle pour les langues officielles que les surintendants doivent remplir quotidiennement à leur quart de travail. Les divers éléments du formulaire ont trait à l'offre active en personne et au téléphone, à la prestation des services, aux affiches et à la planification des horaires des agentes et agents des services frontaliers assignés aux guérites bilingues. Les listes de contrôle sont acheminées aux deux coordonnateurs des langues officielles du Sud de l'Ontario, au directeur et à la Division des langues officielles par la suite. Nos entretiens ne nous ont pas permis d'obtenir des renseignements pertinents sur l'évaluation des données recueillies et sur les suivis de ces contrôles.

L'Agence devrait se prévaloir d'autres méthodes d'évaluation, telles que les vérifications internes, les évaluations de programme et les études de surveillance de rendement, en matière de langues officielles.

Recommandation 10

La commissaire recommande à l'ASFC de mettre en place un mécanisme pour surveiller de manière formelle le service offert dans les deux langues officielles aux postes frontaliers bilingues et de prendre les mesures nécessaires pour corriger les lacunes notées au cours de la surveillance.

Leadership

Nos rencontres avec certains surintendants révèlent que les membres de la haute direction ne sont pas entièrement informés de la problématique des langues officielles dans les opérations régionales quotidiennes aux postes frontaliers. Nous voulions vérifier la fréquence des

discussions touchant les langues officielles aux réunions du Comité de gestion. En réponse à notre demande, on nous a informés qu'il n'y avait pas de procès-verbaux. Des membres de la direction travaillant dans les régions nous ont aussi appris que le sujet des langues officielles n'était abordé aux réunions des cadres régionaux seulement lorsqu'il y avait des plaintes. Les langues officielles et le service au public devraient régulièrement faire partie des discussions à ces comités.

« Les questions des langues officielles ne figurent pas régulièrement à l'ordre du jour de nos réunions régionales. » – directeur

Recommandation 11

La commissaire recommande à l'ASFC de faire en sorte que les membres du Comité de gestion de l'Agence et des comités régionaux de gestion discutent régulièrement de la gestion du programme des langues officielles et, notamment, de la prestation des services bilingues aux postes frontaliers désignés bilingues.

Nous avons été informés de la nécessité d'avoir un système qui reconnaît et récompense les agents des services frontaliers ainsi que les surintendants qui déploient des efforts accrus pour s'acquitter de leurs obligations et s'assurer d'une prestation des services exemplaires. Nous appuyons cette observation et nous invitons l'Agence à aller de l'avant.

Les entrevues ont démontré qu'il y avait une volonté d'améliorer la situation des langues officielles, et ce, depuis la création de l'Agence. La haute direction doit poursuivre cet engagement avec des gestes concrets à l'égard des langues officielles, particulièrement depuis qu'on a donné à l'agence des pouvoirs élargis.

« Nous avons besoin d'évaluer notre engagement à fournir de la formation, et de trouver le temps et les fonds à cet égard. » – directeur

Gestion du rendement des gestionnaires supérieurs

L'ensemble des directeurs interviewés ont confirmé avoir des responsabilités à l'égard des langues officielles, et que cela faisait partie de leur accord de rendement.

Les documents fournis par l'ASFC démontrent qu'elle n'a pas élaboré un système d'évaluation du rendement qui lui est propre pour les EX en 2004-2005. En attendant, l'Agence utilise une entente d'évaluation du rendement préparée par l'ancienne Agence des douanes et du revenu du

Canada qui comprend des engagements spéciaux, dont ceux liés aux langues officielles. La responsabilisation à l'égard des langues officielles est comprise dans les accords de rendement des cadres supérieurs et a un effet cascade sur les chefs d'équipe. Des mesures correctives, dont une réduction des primes au rendement, pourraient s'appliquer dans les circonstances où des cadres n'auraient pas respecté cet objectif.

Rapports de gestion du rendement des gestionnaires et des employés

L'ASFC a élaboré un nouveau gabarit pour mesurer le rendement des surintendants et des employés pour la période d'évaluation 2004-2005 qui comprend des objectifs liés à la promotion de la dualité linguistique au Canada.

Ce nouveau gabarit sera utilisé plus tard cette année. Les évaluations du rendement que nous avons examinées couvraient la période 2003-2004 et comprenaient seulement une référence à l'offre active de service bilingue. Les surintendants que nous avons rencontrés ont confirmé que des mesures, tel un avis verbal, peuvent être prises dans les situations où les agents des services frontaliers ne font pas une offre active et/ou n'assurent pas le service dans la langue de la minorité locale.

Nous savons que l'Agence a incorporé le volet langues officielles à son processus d'évaluation du rendement des gestionnaires et des employés. Toutefois, nous croyons toujours qu'elle devrait y intégrer l'ensemble du volet service au public.

Recommandation 12

La commissaire recommande à l'ASFC :

a) d'élaborer son propre régime d'évaluation du rendement pour ses gestionnaires supérieurs comprenant des objectifs précis mesurables en matière de langue de service, assortis de critères d'évaluation clairs;

b) d'inclure dans son nouveau gabarit d'évaluation du rendement pour les gestionnaires intermédiaires et les employés leurs responsabilités à l'égard de la langue de service et d'en mesurer le respect.

CONCLUSION

Au cours de notre vérification, nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure l'ASFC fournit des services satisfaisants dans la langue officielle choisie par la clientèle aux postes frontaliers.

Nous avons observé que, depuis sa création en 2003, l'ASFC a pris certaines mesures en matière de langues officielles. L'Agence a mis sur pied un groupe responsable des langues officielles et a nommé des coordonnateurs des langues officielles dans les bureaux régionaux. Les gestionnaires sont responsables de la réalisation des objectifs liés aux langues officielles par des engagements spéciaux. Le sujet des langues officielles fait aussi partie de l'évaluation du rendement des employés. Toutefois, nous sommes d'avis que l'évaluation du rendement doit davantage tenir compte des attentes de l'Agence à l'égard de la prestation des services bilingues. Des pratiques positives ont aussi été mises en place dans la région du Sud de l'Ontario pour répondre à des recommandations de la commissaire à la suite de nombreuses plaintes. Ces observations indiquent qu'une approche proactive est requise pour régler les problèmes de longue date.

Notre examen des postes frontaliers a produit des résultats variables. Bien que la majorité d'entre eux se conforme aux exigences en matière d'affichage, de signalisation des services bilingues et de documentation, nous avons noté des lacunes dans la signalisation des services bilingues à certains endroits, et dans la prestation d'une offre active en personne aux inspections primaires et secondaires ainsi que dans les bureaux. Nous avons constaté que 24 p. 100 des postes frontaliers ne fournissaient pas des services satisfaisants en personne dans la langue choisie par la clientèle.

L'Agence a encore beaucoup à faire pour remplir ses obligations et bonifier l'ensemble des services (douanes, immigration et inspection des aliments) qu'elle est tenue d'offrir dans les deux langues officielles aux postes frontaliers désignés bilingues en vertu de la partie IV de la *Loi* et du *Règlement*. L'ASFC devra rehausser la gestion de son programme des langues officielles en se dotant, entre autres, d'une politique, d'un plan d'action et de mécanismes de surveillance adéquats. Aux postes frontaliers, elle devra évaluer et augmenter sa capacité bilingue et prendre les mesures nécessaires pour améliorer l'offre active de service dans les deux langues. La haute direction devra faire preuve de plus de leadership en intégrant dans l'énoncé de mission et de valeurs de l'ASFC le concept de la dualité linguistique, en mettant à l'ordre du jour de ses comités de gestion des discussions régulières sur la prestation des services bilingues, et en mesurant adéquatement le rendement des gestionnaires supérieurs et intermédiaires à ce chapitre.

Équipe de vérification

- Chantal Bois
- Catherine Gendron

ANNEXE A

Nous sommes satisfaits des mesures et des échéanciers proposés par l'Agence dans son plan d'action pour la mise en œuvre de sept de nos douze recommandations (1, 2, 3, 4, 6, 10 et 11). Par contre, nous ne sommes que partiellement satisfaits des mesures et/ou échéances proposées comme suite à nos recommandations 5, 7, 8, 9 et 12. Nous avons formulé une réponse dans ces cinq cas.

Nous avons reçu de la part des membres de la haute gestion, un engagement verbal pour faire avancer rapidement le programme des langues officielles de l'Agence.

Nous maintenons que la pleine mise en œuvre des 12 recommandations de la commissaire permettra à l'ASFC de s'acquitter adéquatement de son obligation d'offrir des services dans les deux langues officielles aux postes frontaliers routiers désignés bilingues. Lorsque nous effectuerons le suivi de cette vérification, nous nous attendons à constater une amélioration significative du rendement de l'ASFC à ce chapitre.

Liste des recommandations, plan d'action de l'ASFC et nos réponses

Recommandation 1

La commissaire recommande à l'ASFC de se doter d'une politique sur les langues officielles qui englobe toutes les composantes de la *Loi sur les langues officielles*. L'Agence devra y démontrer l'importance accrue qu'elle accorde au service au public dans les deux langues officielles aux frontières, et aux mécanismes de surveillance inhérents. Elle devra communiquer efficacement sa nouvelle politique à tout son personnel.

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

Depuis sa création, il y a moins de deux ans, l'ASFC poursuit la mise sur pied de son réseau en langues officielles, l'élaboration de son propre cadre de politiques sur les langues officielles (qui englobent toutes les composantes de la *Loi sur les langues officielles*) ainsi que l'élaboration de ses lignes directrices qui démontreront l'importance accrue qu'elle accorde non seulement au service au public mais également à la langue de travail et à la participation équitable.

D'ici le 31 mars 2006, l'ASFC sera dotée de son propre cadre de politiques et de ses lignes directrices.

D'ici le 30 juin 2006, ses politiques et lignes directrices auront été revues et approuvées par le Comité de gestion.

D'ici le 30 septembre 2006, l'ASFC aura fait connaître ses politiques et ses lignes directrices à tout son personnel.

Recommandation 2

La commissaire recommande à l'ASFC d'inclure dans son plan d'action une section portant sur la partie IV de la *Loi sur les langues officielles* comprenant des mesures précises pour améliorer la prestation des services dans les deux langues officielles à tous les postes frontaliers désignés bilingues. Ce plan devra être assorti d'échéances, d'indicateurs de rendement et d'un mécanisme de reddition de compte.

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

L'ASFC s'engage à inclure dans son plan d'action, en voie d'élaboration, des composantes qui établiront des mesures précises pour améliorer la prestation de services dans les deux langues officielles à tous ses postes frontaliers bilingues. Ce plan comprendra des échéances, des indicateurs de rendement et un mécanisme de reddition de compte.

D'ici le 1er avril 2006, l'ASFC aura inclus dans son plan d'action sur les langues officielles une section portant sur la partie IV de la *Loi* qui comprendra les mesures précisées plus haut.

Recommandation 3

La commissaire recommande à l'ASFC de clarifier les rôles et les responsabilités de la division des langues officielles et de ses coordonnateurs régionaux des langues officielles, de même que de mieux structurer le réseau qu'ils forment de manière à mieux répondre aux besoins et aux attentes du personnel responsable de la prestation des services dans les deux langues officielles aux postes frontaliers désignés bilingues.

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

Selon les mesures proposées à la première recommandation de la commissaire, l'ASFC poursuit la mise sur pied de son réseau en langues officielles, ce qui lui permettra de mieux répondre à ses obligations en matière de langues officielles.

Dès le 31 décembre 2005, l'ASFC aura mis sur pied une Division des langues officielles (DLO) et nommera des coordonnatrices et des coordonnateurs des langues officielles pour chacune de ses directions générales.

La Division des langues officielles organisera des discussions formelles et régulières aux trois mois. La première réunion portera sur la mise en œuvre du plan d'action sur les langues officielles et sur l'application de la politique et des lignes directrices. La championne des langues officielles ainsi que d'autres invités spéciaux y seront invités. Des discussions et des consultations seront organisées au cours des prochains mois afin de discuter du rôle et des responsabilités de chacun et afin de permettre l'échange de bonnes pratiques.

La Division des langues officielles, en partenariat avec le personnel de l'Informatique, s'assurera que les rôles et les responsabilités, la liste des coordonnateurs des langues officielles ainsi que des outils en matière de langues officielles seront affichés sur l'Intranet.

Recommandation 4

La commissaire recommande à l'ASFC de réévaluer sa stratégie de communication et l'efficacité de ses outils de communication pour s'assurer que tout son personnel aux postes frontaliers désignés bilingues a une compréhension commune de ses responsabilités en matière de prestation des services dans les deux langues officielles. L'Agence devrait aussi étendre à toutes les régions les initiatives prises dans le Sud de l'Ontario.

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

Le plan d'action sur les langues officielles ainsi que les politiques et les lignes directrices en cours de rédaction engloberont toutes les composantes de la *Loi sur les langues officielles*, et permettront également au personnel de mieux comprendre ses responsabilités en matière de prestation de services dans les deux langues officielles.

Les initiatives prises dans les régions de Windsor/St.Clair et de Niagara Falls/Fort Erie ont déjà été mises en œuvre dans la région du Nord de l'Ontario. Celles-ci feront l'objet de présentations offertes à toutes les régions au cours du mois de novembre 2005 afin de discuter de la mise sur pied d'initiatives semblables dans leur région.

Le défi majeur en ce qui a trait à la mise en œuvre de ces initiatives dans toutes les régions est leur portabilité ainsi que la disponibilité des fonds nécessaires. Au cours de l'automne 2005, l'ASFC entamera une analyse de faisabilité et élaborera une étude de cas afin d'attribuer des fonds pour une mise en œuvre élargie au cours de l'exercice budgétaire de 2006-2007.

Recommandation 5

La commissaire recommande à l'ASFC de se doter d'un plan de formation linguistique et de maintien de l'acquis, ainsi que d'établir des méthodes innovatrices pour offrir une formation plus facilement accessible aux agents des services frontaliers, et mieux adaptée à leurs besoins. L'Agence doit encourager et soutenir son personnel à cet égard.

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

En raison de l'amalgamation des fonctions des douanes, de l'immigration et de l'inspection des aliments, l'ASFC doit revoir sa structure organisationnelle. Dans cet élan, des nouveaux postes d'agent des services frontaliers sont actuellement créés. Tous les postes bilingues seront dotés de façon impérative. Les solutions innovatrices que propose l'ASFC en ce qui concerne la formation linguistique des agents des services frontaliers seront donc en matière de maintien de l'acquis.

En novembre 2004, l'ASFC a envoyé sa première lettre d'appel, un répertoire de formation linguistique ainsi qu'un formulaire d'inscription aux cours de maintien qu'offraient les trois professeurs de langue seconde. Le répertoire incluait de la formation préparatoire en personne à l'examen d'interaction orale, de la formation préparatoire par téléphone à l'examen d'interaction orale, ainsi que du maintien de l'acquis. La Division des langues officielles a reçu 120 demandes pour le maintien de l'acquis. Ces cours débuteront en novembre 2005. Des cours préparatoires ont été offerts pour raisons statutaires et pour perfectionnement de carrière.

De plus, des fonds dans le cadre du Programme d'aide à l'éducation de l'ASFC sont disponibles pour les employés qui désirent suivrent des cours de formation linguistique. Les lignes directrices du programme sont affichées sur l'Intranet de l'ASFC.

Le plus grand défi qu'envisage l'ASFC quant aux cours de maintien offerts aux agents des services frontaliers est celui des horaires de travail. Toutefois, l'ASFC travaille continuellement à trouver des solutions innovatrices pour satisfaire aux demandes de formation pour fin de maintien de l'acquis et de perfectionnement de carrière.

L'ASFC fixera, d'ici mars 2006, une réunion avec l'agence centrale responsable pour discuter ou trouver des solutions qui satisferont aux différents horaires de travail des agents des services frontaliers.

L'ASFC s'inspire des meilleures pratiques des autres ministères et agences ainsi que des initiatives prises au Québec et dans le Sud de l'Ontario. Elle étudie actuellement différentes approches de formation linguistique pour ses agents des services frontaliers, comme la formation linguistique en ligne, et proposera un plan de mise en œuvre en ce sens.

Au cours de l'année 2006-2007, l'ASFC considèrera la mise sur pied d'un programme d'échanges/affectations qui permettra à des agents de différentes régions, voulant améliorer ou maintenir leur langue seconde, de travailler dans leur langue seconde dans une autre région. Par exemple, un employé de la région du Pacifique pourrait travailler dans la région du Québec, et un employé de la région du Québec le remplacerait dans la région du Pacifique. Cette pratique est actuellement à l'essai entre les régions de Niagara/Fort Erie, de Windsor/St.Clair et du Québec.

Ces initiatives font partie du plan d'action préliminaire sur les langues officielles de l'ASFC qui sera soumis pour approbation au début de l'année 2006-2007.

En ce qui a trait au maintien de l'acquis, l'ASFC proposera son plan de mise en œuvre pour ses agents des services frontaliers au début de l'année financière 2006-2007.

Notre réponse

Nous sommes satisfaits des mesures proposées par l'Agence en ce qui concerne le maintien de l'acquis. Cependant, nous sommes d'avis que l'adoption d'un plan de formation linguistique est essentielle. Elle permettrait d'améliorer de façon significative la capacité bilingue qui, selon nos observations, est présentement inadéquate et de donner suite aux mesures que s'engage à prendre l'Agence en réponse à la recommandation 8. Selon nous, le seul recours à la dotation impérative des postes bilingues sera insuffisant pour combler ces lacunes et produire les résultats escomptés en matière de prestation de services au public dans les deux langues officielles.

Recommandation 6

La commissaire recommande à l'ASFC de procéder à une analyse de la signalisation des services bilingues aux postes frontaliers désignés bilingues dans le but d'établir des normes uniformes ainsi qu'un mécanisme de suivi pour assurer le respect de ces normes.

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

Afin d'assurer l'uniformité de sa signalisation, l'ASFC continue de faire appel à la collaboration de ses partenaires aux points de service où elle n'est pas propriétaire des lieux (par exemple, l'administration des ponts).

Tel que mentionné à la recommandation 4, en prenant en considération les coûts et les dépenses associés à la mise en oeuvre de cette recommandation, l'ASFC initiera une analyse en octobre 2005 pour : déterminer la mise en oeuvre de mesures particulières dans les régions; élaborer une étude de cas afin d'attribuer des fonds pour une mise en œuvre élargie; et, en 2006-2007, instaurer des mesures adéquates aux postes frontaliers routiers qui nécessitent des correctifs. Cette analyse sera complétée en juin 2006.

Un guide quant à la signalisation est présentement en cours d'élaboration.

Recommandation 7

La commissaire recommande à l'ASFC d'élaborer une stratégie pour s'assurer que les agents des services frontaliers qui travaillent dans les guérites désignées bilingues comprennent le bien-fondé de l'accueil bilingue et fassent une offre active aux inspections primaires et secondaires et dans les bureaux pour se conformer pleinement aux exigences de la *Loi*.

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

La Division des langues officielles créera une trousse d'information à l'intention de tous les gestionnaires sur le service au public afin de s'assurer qu'ils comprennent et qu'ils se conforment pleinement aux exigences de la *Loi sur les langues officielles*, incluant celles en matière d'offre active.

Des rappels sont envoyés et continueront d'être envoyés aux employés qui travaillent dans les guérites bilingues. Les initiatives prises par les régions de Windsor/St.Clair, de Niagara Falls/Fort Erie et celles du Nord de l'Ontario seront diffusées dans toutes les autres régions, et on encouragera ces régions à mettre sur pied de telles mesures dès que possible.

Tel que mentionné à la recommandation 4, en prenant en considération les coûts et les dépenses associés à la mise en oeuvre de ces initiatives, l'ASFC mènera une analyse pour : déterminer la mise en oeuvre de mesures particulières dans les régions; élaborer une étude de cas afin d'attribuer des fonds pour une mise en œuvre élargie; et, en 2006-2007, instaurer des mesures adéquates là où des correctifs sont nécessaires.

Le plan d'action préliminaire sur les langues officielles de l'ASFC inclus une composante propre à l'offre active de service et, dès juillet 2006, cet élément fera partie du programme de formation des nouveaux agents des services frontaliers.

Notre réponse

Nous sommes d'avis que la trousse d'information à l'intention de tous les gestionnaires sur le service au public est une bonne chose et que cette trousse devrait aussi s'adresser aux employés et être complétée d'ici le 30 juin 2006. De plus, l'Agence doit rappeler à ses agents des services frontaliers de faire l'offre active non seulement aux guérites désignées bilingues mais aussi à l'inspection secondaire et à l'intérieur du bureau.

Recommandation 8

La commissaire recommande à l'ASFC d'évaluer la capacité bilingue de tous les postes frontaliers désignés bilingues pour déterminer s'ils sont en mesure d'offrir des services dans les deux langues officielles en tout temps. L'Agence doit prendre les mesures nécessaires pour accroître cette capacité, le cas échéant. Elle doit également :

a) **revoir et déterminer le niveau de compétence linguistique requis pour les fonctions d'agent des services frontaliers et déterminer le nombre de surintendants bilingues nécessaires pour tous les postes frontaliers désignés bilingues;**

b) **revoir ses procédures pour l'établissement des horaires de travail afin d'assurer la présence d'un nombre suffisant d'employés bilingues à tous les quarts de travail.**

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

L'union des fonctions frontalières a été un nouveau point de départ aux services frontaliers du Canada. L'intégration de trois organisations d'origine, chacune ayant son propre régime administratif, a été particulièrement riche en défis, compte tenu du contexte de sécurité accrue.

L'ASFC élabore présentement un cadre de planification des ressources humaines qui inclura une analyse de la main d'œuvre, une analyse de l'environnement ainsi qu'une analyse de nos objectifs opérationnels. Ce cadre mènera l'agence à déterminer sa capacité bilingue ainsi que les écarts. Par la suite, une proposition de financement sera élaborée au début de l'année 2006-2007 afin d'obtenir le financement requis pour combler ces écarts.

D'ici le 31 mars 2006, l'ASFC aura révisé les profils linguistiques et aura déterminé le nouveau profil des postes d'agent des services frontaliers qui tiendra compte des tâches à accomplir.

D'ici la fin du mois de décembre 2005, on encouragera tous les gestionnaires à se servir de l'outil « Désignateur des besoins linguistiques » de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, afin de déterminer la capacité bilingue requise pour leur point de service et, le cas échéant, déterminer les écarts. D'ici septembre 2006, un plan d'action sera élaboré afin d'assurer la présence d'un nombre suffisant d'employés bilingues, à tous les quarts de travail, dans tous les postes frontaliers désignés bilingues.

Notre réponse

L'ASFC doit exiger de ses gestionnaires qu'ils déterminent la capacité bilingue requise au point de service dont ils ont la responsabilité plutôt que de simplement les encourager à le faire.

Recommandation 9

La commissaire recommande à l'ASFC d'intégrer la prestation des services bilingues dans ses nouvelles normes de service et d'ajouter à son énoncé de mission et de valeurs la notion de dualité linguistique canadienne.

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

Le 11 juillet dernier, l'ASFC a fait le lancement d'un processus de consultation sur une initiative en matière d'équité. Cette initiative vise à faire en sorte que les Canadiens et les visiteurs au Canada soient traités de façon équitable et puissent s'attendre à recevoir le meilleur service possible à la frontière et dans tous leurs rapports avec l'organisation.

L'initiative en matière d'équité de l'ASFC repose sur six piliers : le respect et la courtoisie, une application équitable de la loi, la protection des renseignements personnels et la confidentialité, un service bilingue, des renseignements exacts sur les droits et obligations, ainsi qu'un examen des actions ou décisions prises par l'ASFC.

En ce qui a trait aux normes de service, l'ASFC s'engage à l'élaboration de normes de service exhaustives qui incluront des normes en matière de services bilingues.

Notre réponse

Bien que nous soyons satisfaits de l'engagement de l'Agence d'intégrer le sujet des langues officielles dans ses nouvelles normes de services, nous sommes d'avis que ceci devrait se faire avant la fin de 2006. Par ailleurs, nous maintenons que l'ajout de la notion de dualité linguistique à l'énoncé de mission et de valeurs donnerait à celle-ci la visibilité qu'elle mérite en envoyant un message clair à l'ensemble de son personnel.

Recommandation 10

La commissaire recommande à l'ASFC de mettre en place un mécanisme pour surveiller de manière formelle le service offert dans les deux langues officielles aux postes frontaliers bilingues et de prendre les mesures nécessaires pour corriger les lacunes notées au cours de la surveillance.

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

Les initiatives prises dans les régions de Windsor/St.Clair et de Niagara Falls/Fort Erie pour surveiller de manière formelle le service offert dans les deux langues officielles aux postes frontaliers bilingues et la prise de mesures pour corriger les lacunes seront diffusées dans toutes les autres régions. On encouragera ces régions à mettre sur pied des initiatives semblables dès novembre 2005.

Tel que mentionné à la recommandation 4, en prenant en considération les coûts associés à la mise en oeuvre de ces initiatives, l'ASFC mènera une analyse pour : déterminer la mise en oeuvre de mesures particulières dans les régions; élaborer une étude de cas afin d'attribuer des fonds pour une mise en œuvre élargie en 2006-2007.

L'ASFC travaillera avec sa division de la vérification interne afin d'inclure une composante « langues officielles » au sein de ses activités de vérification.

L'ASFC s'inspirera des bonnes pratiques mises en place dans d'autres institutions afin de développer, d'ici la fin du mois de mars 2006, une approche qui guidera la mise sur pied d'un mécanisme de surveillance formel pour le service offert dans les deux langues officielles aux postes frontaliers bilingues et à prendre les mesures nécessaires pour corriger les lacunes notées.

Recommandation 11

La commissaire recommande à l'ASFC de faire en sorte que les membres du Comité de gestion de l'Agence et des comités régionaux de gestion discutent régulièrement de la gestion du programme des langues officielles et, notamment, de la prestation des services bilingues aux postes frontaliers désignés bilingues.

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

Les membres du Comité de gestion de l'ASFC, ainsi que les membres des comités de gestion des régions discutent proactivement de la gestion du programme des langues officielles sur une base régulière.

La participation de la championne et du co-champion des langues officielles aux réunions du Comité de gestion de l'ASFC fait en sorte que les langues officielles, de même que les tendances, les défis et les réussites du programme, font l'objet de discussions régulières.

Recommandation 12

La commissaire recommande à l'ASFC :

a) d'élaborer son propre régime d'évaluation du rendement pour ses gestionnaires supérieurs comprenant des objectifs précis mesurables en matière de langue de service, assortis de critères d'évaluation clairs;

b) d'inclure dans son nouveau gabarit d'évaluation du rendement pour les gestionnaires intermédiaires et les employés leurs responsabilités à l'égard de la langue de service et d'en mesurer le respect.

Mesures proposées dans le cadre du plan d'action de l'ASFC

L'ASFC a développé un gabarit pour mesurer le rendement des surintendants et des employés. Ce gabarit comprend des objectifs liés à la promotion de la dualité linguistique au Canada.

Les responsabilités en matière de langues officielles font partie des ententes de rendement des cadres supérieurs et, elles feront l'objet d'une revue par le comité de révision lors de l'étape d'évaluation. L'ASFC cherche à ajouter des responsabilités en matière de langues officielles au sein des ententes de rendement de tous ses employés.

Les gestionnaires contribuent au plan d'action sur les langues officielles à tous les ans et mesurent leur progrès du respect des composantes touchant le service au public. Ces rapports sont compilés par les coordonnateurs régionaux qui en font part à la Division des langues officielles via leur rapport annuel sur les langues officielles.

L'ASFC s'engage à assurer une cohérence à l'échelle de son organisation et partagera les initiatives prises par les régions dans le Sud de l'Ontario avec toutes les régions tout en les invitant à mettre en œuvre, dès que possible, certaines de ces initiatives.

Notre réponse

Nous sommes d'avis que les mesures proposées par l'Agence devraient être mises en place avant le 1er avril 2006 de manière à ce que cet aspect du rendement puisse être évalué dès le 1er avril 2007.

ANNEXE B

Objectifs et critères de la vérification

Objectifs

1. S'assurer que la haute direction de l'ASFC s'engage à offrir des services au public de qualité comparable dans les deux langues officielles aux postes frontaliers routiers désignés bilingues;

2. S'assurer que l'ASFC a mis en place les systèmes et les méthodes qui conviennent aux postes frontaliers désignés bilingues en vue d'offrir aux membres du public des services dans les deux langues officielles;

3. S'assurer que les postes frontaliers désignés bilingues offrent activement et fournissent des services convenables (en personne, par téléphone, avec l'affichage, dans les communications écrites) dans les deux langues officielles; et

4. S'assurer que l'ASFC surveille le rendement de ses postes frontaliers désignés bilingues en matière de prestation des services dans les deux langues officielles et rédige un rapport officiel des résultats de cette surveillance.

Critères*

1. L'ASFC a mis en place une politique sur les langues officielles ou des lignes directrices concernant le service au public, qui sont approuvées par la haute direction et qui sont conformes à la *Loi sur les langues officielles* et au *Règlement* d'application (1);

2. Les gestionnaires supérieurs sont informés régulièrement de la conformité de l'ASFC à l'égard de sa politique ou de ses lignes directrices et dirigent les mesures nécessaires pour assurer la conformité (1);

3. L'ASFC a désigné une personne/un groupe qui est chargé d'assurer que l'organisme satisfait aux exigences en matière de langues officielles et cette personne/ce groupe possède les compétences pour s'acquitter de cette fonction (1);

4. L'ASFC communique efficacement les exigences en matière de langues officielles au personnel qui travaille aux postes frontaliers routiers désignés bilingues et le sensibilise aux valeurs qui s'y rattachent (2);

*. Chaque objectif qui se rattache aux critères est précisé entre parenthèses.

5. L'ASFC a des procédures et des systèmes adéquats en place pour surveiller si le public est servi dans la langue officielle de son choix aux postes frontaliers routiers désignés bilingues (2);

6. L'ASFC veille à ce que les postes frontaliers routiers désignés bilingues aient la capacité d'offrir activement et de fournir des services dans les deux langues officielles (3);

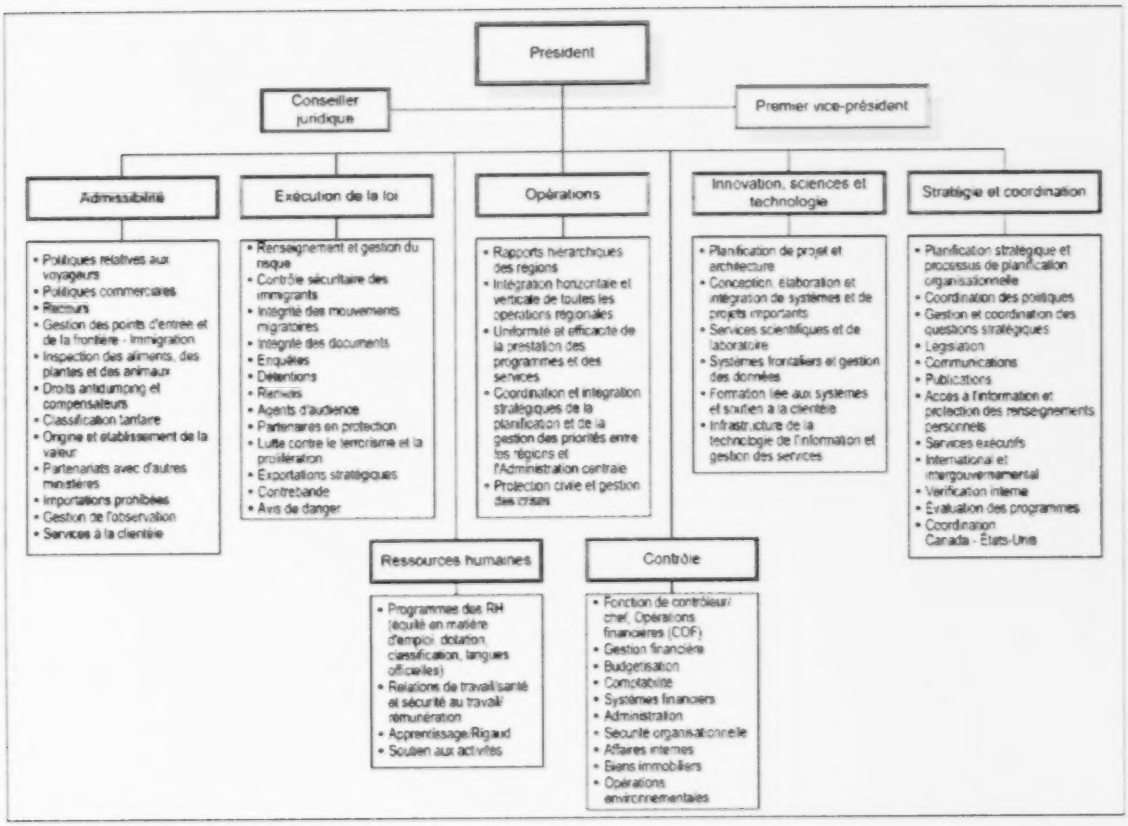
7. Les postes frontaliers routiers désignés bilingues de l'ASFC offrent des services (en personne, par téléphone, sur les affiches, par écrit) dans les deux langues officielles (3);

8. L'ASFC surveille si les services sont offerts et exécutés dans les deux langues officielles dans les postes frontaliers routiers désignés bilingues et si ces services sont de qualité acceptable (4);

9. Les résultats de la surveillance sont utilisés dans la gestion de la qualité du service, dans les rapports sur le rendement et dans les évaluations du rendement des gestionnaires responsables (4).

ANNEXE C

Organigramme


Président
Conseiller juridique
Premier vice-président
Admissibilité
• Politiques relatives aux voyageurs
• Politiques commerciales
• Recours
• Gestion des points d'entrée et de la frontière - Immigration
• Inspection des aliments, des plantes et des animaux
• Droits antidumping et compensateurs
• Classification tarifaire
• Origine et établissement de la valeur
• Partenariats avec d'autres ministères
• Importations prohibées
• Gestion de l'observation
• Services à la clientèle
Exécution de la loi
• Renseignement et gestion du risque
• Contrôle sécuritaire des immigrants
• Intégrité des mouvements migratoires
• Intégrité des documents
• Enquêtes
• Détentions
• Renvois
• Agents d'audience
• Partenaires en protection
• Lutte contre le terrorisme et la prolifération
• Exportations stratégiques
• Contrebande
• Avis de danger
Opérations
• Rapports hiérarchiques des régions
• Intégration horizontale et verticale de toutes les opérations régionales
• Uniformité et efficacité de la prestation des programmes et des services
• Coordination et intégration stratégiques de la planification et de la gestion des priorités entre les régions et l'Administration centrale
• Protection civile et gestion des crises
Innovation, sciences et technologie
• Planification de projet et architecture
• Conception, élaboration et intégration de systèmes et de projets importants
• Services scientifiques et de laboratoire
• Systèmes frontaliers et gestion des données
• Formation liée aux systèmes et soutien à la clientèle
• Infrastructure de la technologie de l'information et gestion des services
Stratégie et coordination
• Planification stratégique et processus de planification organisationnelle
• Coordination des politiques
• Gestion et coordination des questions stratégiques
• Législation
• Communications
• Publications
• Accès à l'information et protection des renseignements personnels
• Services exécutifs
• International et intergouvernemental
• Vérification interne
• Évaluation des programmes
• Coordination Canada - États-Unis
Ressources humaines
• Programmes des RH (équité en matière d'emploi, dotation, classification, langues officielles)
• Relations de travail/santé et sécurité au travail/ rémunération
• Apprentissage/Rigueur
• Soutien aux activités
Contrôle
• Fonction de contrôleur/ chef, Opérations financières (COF)
• Gestion financière
• Budgétisation
• Comptabilité
• Systèmes financiers
• Administration
• Sécurité organisationnelle
• Affaires internes
• Biens immobiliers
• Opérations environnementales

Agence des services frontaliers du Canada / Canada Border Services Agency

Canada